



TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO

**LAURI VUORINEN**

**SUURTEN MUUTOSOHJELMIEN OHJAUKSEN HYVÄT  
KÄYTÄNNÖT**

Diplomityö

Prof. Miia Martinsuo hyväksytty tarkastajaksi  
tuotantotalouden ja rakentamisen tiedekunta-  
neuvoston kokouksessa 08.11.2013.

# TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Tuotantotalouden koulutusohjelma

VUORINEN, LAURI: Suurten muutosohjelmien ohjauksen hyvät käytännöt

Diplomityö, 99 sivua, 1 liite (3 sivua)

Tammikuu 2014

Pääaine: teollisuustalous

Tarkastaja: professori Miia Martinsuo

Avainsanat: Muutosohjelma, ohjaus, muutosjohtaminen, ohjelmajohtaminen

Tässä diplomityössä tarkastellaan hyviä ohjauskäytäntöjä suurissa muutosohjelmissa. Projektit ovat hyvin laajalle levinnyt tapa organisoida yritysten kehitystoimintaa ja muutospyrkimyksiä. Ohjelmajohtamisessa on kyse useiden yhteen kuuluvien projektien hallinnasta koordinoitulla tavalla. Ohjauksella vuorostaan tarkoitetaan kaikkia keinoja, joilla ohjattavat pyritään saamaan toimimaan organisaation tavoitteita edistävällä tavalla. Muutosohjelmiin liittyen ohjausta on pidetty yhtenä tärkeänä onnistumisen selittäjänä tai sen puutetta yhtenä tärkeänä epäonnistumisen syynä. Tästä huolimatta tutkimus juuri muutosohjelmien ohjauksesta on kohtalaisen vähäistä. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on kaksi suomalaisen kuntaorganisaation toteuttamaa suurta muutosohjelmaa. Muutosohjelmat ovat joko jo päättyneitä tai lähes päättyneitä, jotta toteutunutta ohjausta pystytään tutkimaan.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on seuraava: ”Miten muutosohjelmien ydinhenkilöt kokevat ohjauksen muutosohjelmassa ja millaisten roolien ja rakenteiden kautta ohjausta harjoitetaan?” Päätutkimuskysymykseen vastaamalla pyritään lisäämään ymmärrystä siitä, millaisilla käytännön ohjausmekanismeilla suuria muutosohjelmia voidaan menestyksekkäästi ohjata. Työn tutkimusstrategiana oli laadullinen tapaustutkimus ja tärkeimpiä tutkimusmenetelmiä olivat puolistrukturoidut teemahaastattelut. Haastattelut koodattiin ja analysoitiin. Analyysin pohjalta muodostettiin tutkimuksen tulokset, jotka jakautuivat ohjausmekanismeihin, ohjaaviin rooleihin ja rakenteisiin, kontingenssitekijöihin ja julkisen sektorin erityispiirteisiin.

Molemmista case-ohjelmissa tunnistettiin byrokraattisen ja klaaniohjauksen sekä itseohjautuvuuden mekanismeja. Eri ohjausmekanismien suhteelliset merkitykset vaihtelivat ohjelmien välillä ja sen lisäksi myös ohjelmien sisältä tunnistettiin erityyppisiä osioita. Epävarmuuden nähtiin olleen tärkeä ohjelmien välisiä ja sisäisiä eroja selittävä tekijä. Byrokraattisen ohjauksen ohella etenkin epävirallisten keskusteluiden ja tavoitteenasetannan merkitys tunnistettiin keskeisiksi. Ohjaavien roolien ja rakenteiden osalta esiin nousivat etenkin ohjelmajohtaja ja projektipäällikkö sekä ohjelman omistaja. Ohjelmajohtajan ja projektipäällikön osalta tunnistettiin useita erilaisia rooleja, joissa kyseiset henkilöt toimivat ohjelman aikana. Lisäksi tutkimuksessa tunnistettiin julkishallinnon organisaatiolle tyypillisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat muutoksen johtamiseen.

# ABSTRACT

TAMPERE UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Master's Degree Program in Industrial Engineering and Management

VUORINEN, LAURI: Good control practices in large change programs

Master of Science Thesis, 99 pages, 1 appendix (3 pages)

January 2014

Major: Industrial Management

Examiner: Professor Miia Martinsuo

Keywords: Change program, control, change management, program management

This thesis focuses on good control practices in large change programs. Projects are widely used to organize organizations' change and development efforts. Program management is typically considered a way to manage multiple related projects in a coordinated way. Control, in turn, includes all the ways in which managers influence employees' behavior towards organizational goals. Related to change programs, control is often considered an important success factor or lack of control an important reason for failure. In spite of that, relatively little research has been conducted on the control of change programs. In this research, two change programs conducted by two Finnish municipalities are analyzed. These change programs are either already or almost finished thus making it possible to study the realized control practices.

The main research question of this study is written as follows: "How do core personnel of large change programs perceive the realized project control and with which roles and structures is project control utilized?" By answering the main research question, this research aims at increasing knowledge on project control in the context of large multi-project change programs. Research strategy was a qualitative case study and the most important research methods were semi-structured interviews. Interviews were coded and content analyzed. Based on the analysis results were written and divided into four sections: control mechanisms, controlling roles and structures, contingency factors and special characteristics of Finnish public sector organizations.

Mechanisms of bureaucratic, clan and self-control were identified from both case programs. The relative significance of different mechanisms varied both between the programs and also between the programs' projects. Uncertainty was considered an important factor explaining the differences between and programs and programs' projects. In addition to bureaucratic control, especially informal discussions and goal setting / benefits management were found to be important. Related to controlling roles and structures, especially roles of program and project manager and program owner were emphasized. Program manager and project manager were both identified to have several roles during program's lifecycle. In addition to the results mentioned, also special characteristics of Finnish public sector organizations were identified.

## ALKUSANAT

*”Tyhmit eivät opi, viisaille ei tarvitse opettaa, koulu on keskinkertaisille” (Kant)*

Otsolan koulu, Helilän koulu, Karhulan lukio ja Tampereen teknillinen yliopisto. Tämä diplomityö päättää seitsenvuotiaasta alkaneen ja lähes 26 vuoden ikään toistaiseksi kestäneen koulutyöni. Ainakin toistaiseksi. Kantiakin uhmaten olen joko keskinkertainen tai hän on väärässä, sillä tästä tutkimuksesta pieni palanen on myös jokaisen minua näinä vuosina opettaneen ihmisen ansiota. Kiitos niistä.

Diplomityöprosessi piti sisällään monenlaisia vaiheita. Innostus, epätoivo, itseluottamus ja kiinnostuksen puute vaihtelivat lähes päivittäin ja välillä usko koko työn valmistumiseen oli koetuksella. Koko prosessin aikana tukenani olivat kuitenkin rakkaat ystäväni, kaverini, perheenjäseneni ja sukulaiseni. Kiitos teille kaikille tsemppauksesta. Sitä todella tarvittiin. Samaten suurkiitokset kuuluvat työkavereilleni TTY:n teollisuustalouden laitoksella ja sieltä etenkin Sannamarille hyvistä keskusteluista. Sane, toivottavasti yhteistyömme jatkuu yhtä toimivana tulevaisuudessakin. Olen kiitollinen myös professori Miia Martinsuolle asiantuntevasta ja, etenkin, aina niin innostavasta ohjauksesta. Samaten haluan kiittää TKT Päivi H.:ta osallistumisesta tutkimusprojektin case-organisaatioiden etsimiseen.

Viimeiset, mutta, kliseisesti, eivät vähäisimmät kiitokset kuuluvat Vilmalle. Viimeisten kuukausien ja viikkojen aikana ”Mitä jos mä en osaa? Mitä jos mä en pysty tähän?” – tyylliset keskustelut jatkuivat varmasti jo kyllästymiseen saakka. Kiitos jaksamisesta, kannustuksesta ja tuesta.

Rakas isoäitini nukkui pois keskuudestamme työn viimeistelyvaiheessa ja tämä tutkimus on omistettu hänelle. Kiitos kaikesta, Mummi.

Uudet haasteet odottavat. Olen valmis.

Kotkassa 13.01.2014

Lauri Vuorinen

# SISÄLLYS

<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ii</b>
<b>ALKUSANAT .....</b>	<b>iii</b>
<b>SISÄLLYS.....</b>	<b>iv</b>
<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Teoreettinen tausta.....	1
1.2. Tutkimusongelma .....	1
1.3. Työn rakenne.....	2
<b>2. KIRJALLISUUSKATSAUS .....</b>	<b>3</b>
2.1. Muutos ja muutosohjelmat.....	3
2.2. Ohjelma- ja muutosjohtaminen .....	6
2.2.1. Ohjelmajohtaminen ja ohjelmajohtamisen standardimallit .....	6
2.2.2. Ohjelmajohtamisen standardimalleihin kohdistuvaa kritiikkiä ...	9
2.2.3. Suunnitelmallinen ja kehittyvä muutos muutosjohtamisessa ..	10
2.2.4. Muutosajurit onnistuneen muutoksen selittäjinä .....	14
2.3. Muutoksen ohjaus .....	16
2.3.1. Ohjaus yleisesti .....	16
2.3.2. Ohjaus eri näkökulmista luokiteltuna .....	20
2.3.3. Ohjaus muutosohjelmaympäristössä.....	25
2.3.4. Ohjaavat roolit ja rakenteet.....	32
2.4. Kontingenssiteoria ja kontekstisidonnaisuus .....	36
2.4.1. Yleinen kontingenssiteoria.....	36
2.4.2. Kontingenssiteoria muutosohjelman ohjauksessa .....	37
2.4.3. Projektin autonomia.....	40
2.4.4. Julkishallinto kontekstina .....	41
2.5. Viitekehys muutosohjelman ohjauksesta .....	42
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>45</b>

3.1. Tutkimuksen luonne ja tutkimusstrategia .....	45
3.2. Tiedon kerääminen .....	45
3.3. Tiedon analysointi .....	47
<b>4. TULOKSET .....</b>	<b>49</b>
4.1. Sähköistämishjelma .....	49
4.1.1. Epäselvistä tavoitteista yksinäiseen yrittämiseen .....	50
4.1.2. Selvä tavoitteenasetanta mahdollisti itsenäisyyden .....	53
4.1.3. Ohjausta ulkoapäin ja ulospäin .....	54
4.1.4. Keskusteleva ohjaus ja ohjelmajohtaja ongelmanratkojana ...	55
4.1.5. Yhteenveto – tavoitteenasetanta juurisyynä .....	58
4.2. Terveyspalveluohjelma .....	63
4.2.1. Projektimaisuutta ilman projekteja, ohjelmajohtajan ydinrooli.	64
4.2.2. Ohjausryhmä ohjaajana ja vastuullinen johtaja omistajana ....	65
4.2.3. Rahoitusta ja ohjausta sisältä ja ulkoa .....	67
4.2.4. Suunnitelmat tärkeinä ohjausmekanismeina .....	68
4.2.5. Yhteenveto .....	69
4.3. Vertaileva yhteenveto .....	74
<b>5. TULOSTEN TARKASTELU .....</b>	<b>77</b>
5.1. Ohjausmekanismit ja kontingenssitekijät .....	78
5.2. Ohjaavat rakenteet ja roolit .....	82
5.3. Julkishallinnon erityispiirteet .....	85
<b>6. PÄÄTELMÄT .....</b>	<b>87</b>
6.1. Akateeminen kontribuutio .....	87
6.2. Merkitys käytännön liikkeenjohdolle .....	89
6.3. Tutkimuksen rajoitteet .....	91
6.4. Tarve jatkotutkimukselle .....	92
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>93</b>

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Teoreettinen tausta

*”Vain muutos on pysyvää” (Herakleitos, n. 535-475 eaa.)*

Lähes kaikki muutosta ja sen johtamista tarkastelevat artikkelit, kirjat ja tutkimukset sisältävät jonkin yllä olevan kaltaisen lainauksen muutoksen pysyvyydestä. Nykyaikaisen muutosjohtamisen juuret ovat jo 1940-luvulla (esim. Lewin 1947) ja 1990- ja etenkin 2000-luvusta lähtien muutosta on johdettu yhä useammin myös ohjelmien muodossa (Maylor et al. 2006).

Muutosohjelmien onnistumista tarkasteltaessa ohjausta on pidetty yhtenä tärkeänä onnistumisen selittäjänä ja sen puutetta yhtenä tärkeänä epäonnistumisen syynä (Whittaker 1999). Ohjauksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan prosessia, jolla varmistetaan, että ohjattavat ihmiset suorittavat haluttua strategiaa (Anthony & Govindarajan 2004, s. 4). Ohjausta on tutkittu erityisen paljon muun muassa tuotekehitysympäristössä, mutta muutosohjelmien osalta tutkimus on vähäisempää. Yksi viime vuosina yleistynyt lähestymistapa ohjaukseen on ollut ohjauksen hahmottaminen ohjausmekanismien portfoliona (Badenfelt 2007; Langfield-Smith 2008; Nieminen & Lehtonen 2008)

Kontingenssiteorialla tarkoitetaan teoriaa, joka selittää jollakin organisaation sisäisellä tai ulkoisella muuttujalla organisaation toimintaa ja siihen liittyviä valintoja (Shenhar 2001). Kontingenssiteorioiden juuret ovat organisaatiotutkimuksessa, mutta nykyisin ne ovat levinneet myös tämän tutkimuksen kannalta olennaisiin projektinhallinnan ja ohjelmajohtamisen (Pellegrinelli 2002) sekä ohjauksen (Chenhall 2003) aihepiireihin.

Ohjausta mekanismien portfoliona tarkastelevaa tutkimusta on olemassa kohtalaisen vähän. Etenkin muutosohjelmia tarkasteleva ja kontingenssiteorian tarkasteluun yhdistävä empiirinen näyttö on vähäistä, mitä aukkoa tämä tutkimus pyrkii täyttämään.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että ohjelmiin ja projekteihin liittyvässä suomenkielisessä keskustelussa käytetään runsaasti myös termiä ”hanke”. Myös tutkimuksen case-organisaatiot kutsuivat muutosohjelmiaan muutoshankkeiksi, mutta tässä tutkimuksessa käytetään johdonmukaisuuden ja yksiselitteisyyden vuoksi vain termiä ”ohjelma”.

## 1.2. Tutkimusongelma

Tutkimuksen päätavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, millaisilla käytännön ohjausmekanismeilla suuria muutosohjelmia voidaan menestyksekkäästi ohjata. Koska laadulli-

sella haastattelututkimuksella on vaikea tunnistaa kausaliteettia ohjauskäytäntöjen ja muutosohjelmien onnistumisen välillä, esitetään tutkimuksen päätavoite tutkimuskysymyksenä seuraavasti:

*Miten muutosohjelmien ydinhenkilöt kokevat ohjauksen muutosohjelmassa ja millaisten roolien ja rakenteiden kautta ohjausta harjoitetaan?*

Päätutkimuskysymys voidaan jakaa alakysymyksiin seuraavasti:

- Millaisia ohjausmekanismeja ja –luokkia onnistunut muutosohjelma hyödyntää ja mikä on niiden suhteellinen merkitys?
- Millaisten ohjaavien rakenteiden ja roolien avulla ohjausta harjoitetaan?
- Millaiset kontingenssitekijät vaikuttavat siihen, millainen ohjaus soveltuu mihinkin tilanteeseen?

Koska tutkimuksessa tarkasteltavat case-tapaukset ovat julkishallinnollisten organisaatioiden toteuttamia muutosohjelmia, esitetään vielä seuraava alakysymys:

- Millaisia erityispiirteitä liittyy muutosohjelman johtamiseen julkisella sektorilla Suomessa?

### 1.3. Työn rakenne

Työn rakenne on seuraava. Johdantoa seuraavassa toisessa luvussa luodaan teoreettinen viitekehys, jonka läpi tutkimuksen empiiristä aineistoa analysoidaan. Kirjallisuuskatsaus on jaettu viiteen pääosaan. Ensimmäisessä esitellään ja määritellään lyhyesti avainkäsitteistö, eli muun muassa muutosohjelma. Toinen, kolmas ja neljäs alaluku käsittelevät kukin yhtä osaa muutosohjelman ohjauksen viitekehyksestä. Toinen alaluku tarkastelee ohjelma- ja muutosjohtamista yleisesti, kolmannessa käsittelyn kohteena on muutoksen ohjaus ja neljäs alaluku esittelee kontingenssiteorian. Kirjallisuuskatsaus yhdistetään teoreettiseksi viitekehyyksi kirjallisuuskatsauksen päättävässä viidennessä alaluvussa.

Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen metodologiset valinnat. Luku sisältää kuvauksen valitusta tutkimusstrategiasta, -otteesta ja –menetelmistä sekä käytetyistä datan keräämisen ja analysoinnin menettelytavoista.

Neljännessä luvussa esitellään case-tapausten empiiriset tulokset. Yksityiskohtaisten case-kuvausten lisäksi esitetään yhteenvedot case-tapauksista viitekehyykseen sitoen sekä vertaileva analyysi. Viidennessä luvussa tuloksia tarkastellaan suhteessa aiempaan kirjallisuuteen ja kuudes luku tiivistää tärkeimmät tuloksista tehtävät päätelmät. Samoin kuudennessa luvussa tarkastellaan tulosten akateemista kontribuutiota ja merkitystä käytännön liikkeenjohdolle. Lisäksi luku sisältää tutkimuksen kriittisen arvioinnin ja ajatuksia tulevista tutkimustarpeista.



## 2. KIRJALLISUUSKATSAUS

### 2.1. Muutos ja muutosohjelmat

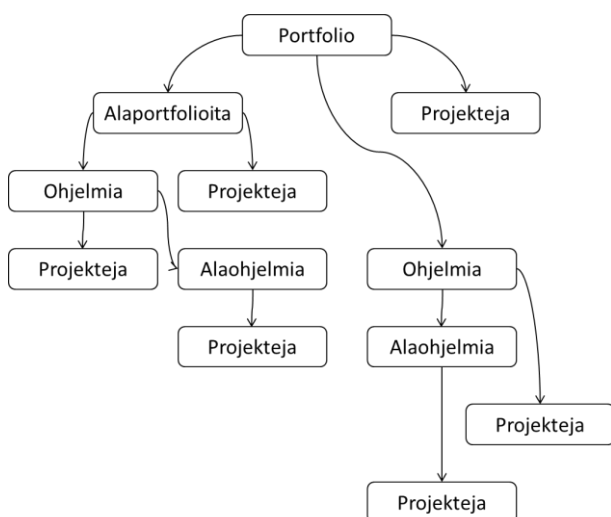
Projektinhallinnan ja ohjelmajohtamisen kirjallisuudessa mainitaan usein, kuinka ihmiskunta on toteuttanut suuria muutoksia projekteina jo vuosisatojen ajan, tyypillisten esimerkkien ollessa erilaisia suuria rakennusprojekteja (Artto, Martinsuo, et al. 2008, s. 13). Nykyaikaiset projektit ja projektinhallinta ovat lähtöisin rakennus- ja ilmailuteollisuudesta, mutta ovat sen jälkeen levinneet huomattavasti kaikille yritystoiminnan alueille (Pellegrinelli 1997).

Projektien yleistymisen sekä lukumääräisen moninkertaistumisen myötä on syntynyt tarve hallita projekteja myös yhdessä yhtenäisemmällä tavalla (Pellegrinelli 1997). Tämä kehityskulku 1990-luvun projektisoitumisesta (engl. *projectification*) 2000-luvun ohjelmallistumiseen (engl. *programmification*) on tuonut myös akateemiseen keskusteluun projektinhallinnan rinnalle ohjelma- ja portfoliojohtamisen (Maylor et al. 2006).

Kirjallisuudessa projektille on olemassa monia määritelmiä. Tässä tutkimuksessa noudatetaan väliaikaisen organisaation ajatusta, jonka pääajatuksena on se, että projekti on väliaikainen ryhmittymä, jolle kohdistetaan resursseja joka kyseisiä resursseja hyödyntäen suorittaa ainutlaatuisen ja ajallisesti rajatun tavoitteen (Turner & Müller 2003).

Samoin kuin projektin, tutkijat määrittelevät myös ohjelman hyvin eri tavoin, ja usein kritisoiivatkin vakiintuneen määritelmän puuttumista (Vereecke et al. 2003). Yhdistävänä tekijänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että ohjelman nähdään kokoavan yhteen useampia projekteja ja hallitsevan niitä strategisella tavalla. Ferns (1991) ja Pellegrinelli (1997) kutsuvat ohjelmaa viitekehykseksi, joka ryhmittelee projekteja ja joka kerää yhteen kaikki tarvittavat toiminnot määriteltyjen hyötyjen saavuttamiseksi. Vastaavasti esimerkiksi OGC (2007) määrittelee ohjelman väliaikaiseksi organisaatioksi, jonka tavoitteena on koordinoida, ohjata ja valvoa toisiinsa liittyvien projektien muodostaman ryhmän toteuttamista siten, että ohjelman avulla saadaan aikaan organisaation strategisten tavoitteiden mukaisia hyötyjä.

Ohjelmiin hyvin läheisesti liittyvä termi on portfolio. Kyseisiä termejä käytetään jossakin määrin häilyvästi ja esim. Pellegrinelli (1997) pitää portfolioa yhtenä ohjelmatyyppinä. Tyypillisempää on kuitenkin mieltää portfolio rakenteeksi, joka hallinnoi joukkoa projekteja (Turner & Müller 2003) tai jopa ohjelmia ja alaportfolioita (Project Management Institution 2013, s. 6). Tässä tutkimuksessa portfolio ymmärretään jälkimmäistä, PMI:n määritelmää noudattavaksi ja portfolioiden, ohjelmien ja projektien väliset suhteet on esitetty alla kuvassa 1.



Kuva 1. Portfolioiden, ohjelmien ja projektien välinen suhde (muokattu lähteestä Project Management Institution 2013, s. 6).

Lycett et al. (2004) mukaan ohjelmien olemassaolon syynä on luoda arvoa parantamalla muuten erillisten projektien hallintaa. Ohjelmat eivät siis itsessään tuota osaprojektien tuotoksia, vaan ne tuovat lisäarvoa hallinnoimalla osaprojekteja paremmin. Usein ohjelman tavoitteen nähdään olevan suurempi, kuin osaprojektien summa. Lisäksi, verrattuna projekteihin, ohjelmiin nähdään liittyvän huomattavasti enemmän epävarmuutta ja esimerkiksi tavoitteet voivat muuttua selvästikin ohjelman elinkaaren aikana. (Pellegrinelli 1997). Samoin ohjelman elinkaaren nähdään usein olevan pidempi (Office of Government Commerce 2007), kuin projekteilla, tai jopa ennalta määräämätön (Pellegrinelli 1997).

Ohjelmia voidaan jaotella monella tapaa. Pellegrinelli (1997) jakaa ohjelmat portfolioihin, tavoitelähtöisiin ohjelmiin ja sydämenlyönti-, eli jatkuvan parantamisen ohjelmiin. Näistä portfolio-ohjelmaan on koottu suhteellisen irrallisia projekteja, joita yhdistää jokin yhteinen tekijä, kuten yhteiset resurssit tai teknologia. Tavoitelähtöisen ohjelman tavoitteena on muuttaa jokin, usein melko ympäripyöreä, organisaation tavoite konkreettiseksi tekemiseksi. Näin ollen tavoitelähtöisiä ohjelmia voidaan käyttää myös suuren muutoksen tavoittelemiseen. Sydämenlyöntiohjelmat ovat ohjelmia, joilla kehitetään säännöllisesti esimerkiksi jotain prosessia. Kyse voi olla esimerkiksi IT-ohjelmiston kehittämisen jakamisesta julkaisuihin.

Vastaavasti MSP-malli (Office of Government Commerce 2007) jaottelee ohjelmat visio-johtoisein, kehittyviin ja pakollisiin. Näistä ensin mainitut ovat olemassa toteuttaakseen organisaation johdon luomaa ja omistamaa tarkkaa visiota. Kehittyvät ohjelmat ovat muodostuneet organisaatiossa olemassa olevista, koordinoimattomista projekteista. Kehittynyttä ohjelmaa ei siis organisaation sisällä välttämättä muodollisesti edes tunnusteta. Pakolliset ohjelmat ovat ohjelmia, joiden toteuttaminen on esimerkiksi lakisyistä organisaatiolle pakollista. Niiden lopputuotokset voivat olla jopa negatiivisten seurausten välttämistä positiivisten kehityskulkujen sijaan.

Vereecke et al. (2003) on jakanut ohjelmat neljään ryhmään sen mukaan, kuinka suurilta osin ohjelman sisältämät osaprojektit ovat olemassa ennen ohjelman käynnistämistä ja kuinka suurta muutosta ohjelmalla tavoitellaan. Vereecke et al. perustelee jaotteluun myös sillä, että erilaiset ohjelmatyypit tarvitsevat erilaisia johtamiskäytäntöjä (esim. Ferns 1991; Gray 1997; Pellegrinelli 1997).

Projektien olemassa olo ohjelman käynnistämishetkellä	Korkea	Olemassa olevien projektien ryhmittely olemassa olevien toimintatapojen kehittämiseksi	Olemassa olevien projektien ryhmittely uusien toimintatapojen luomiseksi
	Matala	Uudet projektit olemassa olevien toimintatapojen kehittämiseksi	Uudet projektit uusien toimintatapojen luomiseksi
		Nykyisten järjestelmien tai prosessien kehittäminen	Uusien järjestelmien tai prosessien kehittäminen
		Ohjelmalla tavoiteltava muutos	

Kuva 2. Muutosohjelmien luokittelu projektien olemassa olon ja tavoiteltavan muutoksen perusteella (muokattu lähteestä Vereecke et al. 2003).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan muutosohjelmia, eli ohjelmia, joiden tavoitteena on toteuttaa jokin ennalta määrätty muutos organisaatioon. Pellegrinellin ja MSP-mallin jaottelussa kyseessä olisi lähinnä tavoitelähtöinen (Pellegrinelli 1997) ja visio-johtoinen (Office of Government Commerce 2007) ohjelma. Vereecke et al. (2003) viitekehykseen sitoen taas muutosohjelma voi sijoittua mihin tahansa nelikentän ruutuun, vaikka on luultavaa, että x-akselilla painopiste olisi mallin oikeassa reunassa, eli suuremmissa muutoksissa. Tässä tutkimuksessa muutosohjelma määritellään seuraavasti:

*Muutosohjelma kokoaa yhteen projekteja, tavoitteenaan niitä yhteisesti koordinoimalla, johtamalla ja hallitsemalla saavuttaa ennalta määrätty muutos.*

Yllä oleva määritelmä sisältää ohjelman tärkeimmän peruspiirteen, eli useiden projektien yhteisen koordinoinnin. Lisäksi se erottaa muutosohjelman ohjelman yleisestä määritelmästä korostamalla tavoitetilana olevaa muutosta.

## **2.2. Ohjelma- ja muutosjohtaminen**

### **2.2.1. Ohjelmajohtaminen ja ohjelmajohtamisen standardimallit**

Lycett et al. mukaan (2004) ohjelmajohtamisen tavoitteet on jaettavissa kahteen ryhmään, tehokkuus- ja liiketoiminnallisiin tavoitteisiin. Tehokkuustavoitteilla tarkoitetaan hyötyjä, jotka liittyvät osaprojektien tehokkaaseen hallintaan. Nämä tavoitteet voisivat olla saavutettavissa myös ilman ohjelmajohtamista tehokkaan projektinhallinnan keinoin, mutta ohjelmajohtamisen voidaan nähdä edesauttavan tehokkuuden saavuttamista. Liiketoiminnalliset tavoitteet taas liittyvät projektien ja ohjelmien asemointiin ja suuntaamiseen suhteessa yrityksen tavoitteisiin ja päämääriin. (Pellegrinelli 1997).

Ohjelmajohtamiselle tyypillisiä ovat olleet ns. ”one size fits all” -mallit, eli mallit, joiden on nähty olevan soveltuvia ohjelmajohtamiseen ohjelmatyypistä riippumatta (Pellegrinelli 1997; Lycett et al. 2004). Osaa näistä kutsutaan jopa standardeiksi ja esimerkkeinä voidaan mainita PMI:n ohjelmajohtamisen standardi (Project Management Institution 2013), brittiläinen MSP-malli (Office of Government Commerce 2007) ja Gowerin ”Handbook of Programme Management” (Gower 2006) –tyyliset oppikirjamallit.

Standardimallit näkevät ohjelmajohtamisen projektinhallintaa *täydentävänä*, ei korvaavana menetelmänä (Project Management Institution 2013; Office of Government Commerce 2007). Käytännössä kuitenkin yhtenä ohjelmajohtamisen haasteista on pidetty sitä, että ohjelmajohtaminen ymmärretään liian kapeasti vain projektinhallintamaisen aikatauluttavana toimintana tai projektinhallinnan laajennuksena (Pellegrinelli 1997; Partington et al. 2005; Pellegrinelli 2008).

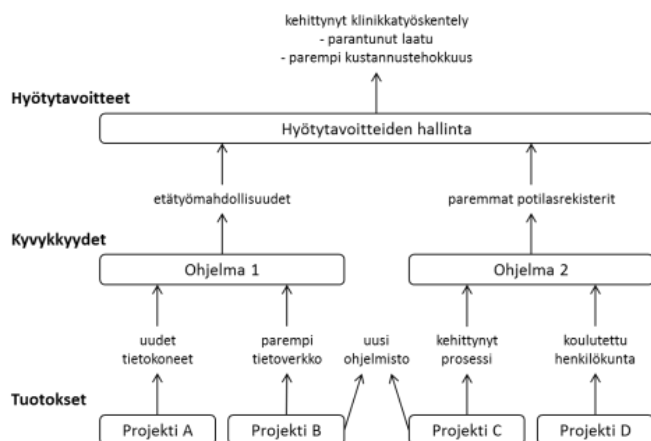
Vaikka kaikki mallit korostavat hieman eri asioita, on niistä löydettävissä selvästi yhteiset peruselementit. Näitä peruselementtejä ovat suunnittelu ja resursointi, seuranta ja valvonta, riskienhallinta, hyötyjenhallinta ja sidosryhmäjohtaminen (Lycett et al. 2004). Tärkeimmät elementit on koottu seuraavalle sivulle taulukkoon 1, minkä jälkeen hyötyjenhallintaa tarkastellaan erikseen johtuen sen vahvasta yhteydestä muutoksen ohjaukseen.

Taulukko 1. Ohjelmajohtamisen oppikirjamallien yhteisiä pääelementtejä (kts esim. Project Management Institution 2013; Office of Government Commerce 2007; Gower 2006; Lycett et al. 2004).

Elementti	Kuvaus
Suunnittelu ja resursointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tavoitteena organisoida ohjelma siten, että tavoitteet ovat mahdollisimman hyvin saavutettavissa</li> <li>- Projektit eivät välttämättä näe ohjelman kokonaistavoitetta</li> <li>- Oppikirjamallit olettavat, että ohjelmaan sisältyviä projekteja johdetaan hyvää projektinhallintatapaa noudattaen ja tehokkaasti</li> <li>- Oppikirjamalleille tyypillistä on raskas hallinnollisuus, vahva vakioinnin aste ja suuri määrä vaadittavia dokumentteja</li> </ul>
Seuranta ja valvonta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ohjelmatasolla seurataan osaprojektien etenemistä</li> <li>- Muutosohjelmien eteneminen on usein hyvin abstraktia</li> <li>- Käytännön valvontakeinoina korostuu vakiomuotoinen raportointi</li> </ul>
Riskienhallinta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ohjelmajohtamisen riskienhallinta muistuttaa hyvin paljon projektinhallinnan riskienhallintaa</li> <li>- Ohjelmatasolla huomioon on otettava myös liiketoiminnalliset riskit</li> <li>- Huomioitava, mitä projektitasolla realisoitunut riski tarkoittaa ohjelmalle</li> <li>- Vahva yhteys suunnitteluun sekä seurantaan ja valvontaan</li> </ul>
Sidosryhmäjohtaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sidosryhmien tunnistaminen, sitouttamiskeinojen suunnittelu ja sitouttaminen ohjelman tavoitteisiin</li> <li>- Sidosryhmien sijaan ainoastaan sidosryhmien odotuksia voi hallita</li> </ul>

Hyötyjenhallinta (engl. *benefits management, benefits realisation management*) on yksi voimakkaimmin projekteja ja ohjelmia erottava tekijä ja yksi tärkeimmistä ohjelmajohtamisen osista. Hyötyjenhallinta kuuluu nykyisin myös projektinhallinnan aihealueisiin, mutta erityisesti se on liitetty viimeisten kahden vuosikymmenen aikana ohjelma- ja portfoliojohtamiseen (Breese 2012).

Hyötyjenhallinnalla tarkoitetaan sitä, miten projektien ja ohjelmien avulla saavutetaan määriteltyjä liiketoiminnallisia tavoitteita. Gowerin (2006) näkemyksen mukaan liiketoiminnallisia hyötyjä ei tyypillisesti saavuteta edes ohjelmatasolla, vaan ohjelmat vasta saavat aikaan kyvykkyyksiä, joita yhdistämällä organisaatio voi saavuttaa hyötyjä. Gowerin näkemys projektien tuottamien lopputuotosten, ohjelmilla saavutettavien kyvykkyyksien ja liiketoiminnallisten hyötyjen välisestä suhteesta on esitetty kuvassa 3. Kuvassa projektit tuottavat lopputuotoksia, joiden avulla saavutetaan ohjelmien tavoitteena olevat kyvykkyydet. Useita ohjelmia koordinoimalla taas hyötyjenhallinnan keinoin yhdistetään kyvykkyyksistä liiketoiminnallisia hyötyjä.



Kuva 3. Projektien lopputuotosten, ohjelmien tuottamien kyvykkyyksien ja hyötyjenhallinnan välinen suhde (muokattu lähteestä Gower 2006).

Gowerin mallissa hyötyjenhallinta on ohjelmien yläpuolella toimiva organisaatiotasoinen prosessi. MSP-mallissa taas hyötyjenhallintaa tehdään ohjelmatasolla. MSP myös korostaa sitä, kuinka projektitasolla ei kyetä yhtä hyvin havainnoimaan liiketoiminnallisia kokonaistavoitteita, mistä johtuen hyötyjenhallinta kannattaa sijoittaa projektitason sijaan ohjelmatasolle. (Office of Government Commerce 2007).

Standardimallien ulkopuolella muun muassa Ashurst et al. (2008) ovat tutkineet hyötyjenhallintaa. Ashurst et al. tutkimus kuvastaa hyvin hyötyjenhallinnan juuria IT-hankintojen arvioinnissa (Breese 2012) ja lopputuloksena on neljä kirjallisuudesta tunnistettua yhteistä vaihetta, joista hyötyjenhallinnan nähdään koostuvan:

1. **Hyötyjen suunnittelu.** Hyödyt eivät ilmesty organisaatioon automaattisesti uuden teknologian myötä, vaan niiden realisointi on suunniteltava (Markus 2004). Käytännössä tällä tarkoitetaan kuvan 3 mukaista ajatusta siitä, että hyötytavoitteet saavutetaan tuotoksien muodostamia kyvykkyyskäsitteitä yhdistämällä. IT-projekteihin sitoen hyötyjen suunnittelu voidaan määritellä ”kyvyksi tehokkaasti tunnistaa ja luetella IT-projektin suunnitellut tulokset ja eksplisiittisesti määrätä keinot, miten kyseiset tulokset saavutetaan” (Breese 2012).
2. **Hyötyjen toimittaminen.** Jälleen kuvaan 3 sitoen hyödyt perustuvat tyypillisesti teknologian mahdollistamaan muutokseen, eivät teknologiaan itsessään (Hughes & Scott Morton 2006; Peppard & Ward 2005).
3. **Hyötyjen arviointi.** Hyötyjen toteutumisen arviointi projektin päättymisen jälkeen mahdollistaa organisaation oppimisen ja edesauttaa hyötyjenhallinnan onnistumista myös tulevaisuudessa (Breese 2012).
4. **Hyötyjen hyödyntäminen.** Hyvin voimakkaasti IT-ympäristöön sitoen uudella ohjelmistolla saavutettavat hyödyt eivät toteudu täysin ennen kuin ohjelmisto on täysin käytössä ja kaikki sidosryhmät ovat oppineet sen tehokkaan hyödyntämisen (Markus 2004). Yleisemmin sanoen kyse on siitä, että hyötyjen hyödyntämisessä organisatorisen muutoksen keinoin hyötyjä pyritään levittämään mahdollisimman laajalle organisaatioon (Breese 2012).

Hyötyjenhallintaan liittyy myös useita haasteita. Ensinnäkin kuvassa selkeänä esitetty suhde projektien, ohjelmien ja liiketoimintatavoitteiden välillä on todellisuudessa haastava tunnistaa (Gower 2006). Toinen tyypillinen haaste liittyy hyötyjen mittaamattomuuteen. Pellegrinelli (2007) on tarkastellut kontekstin merkitystä ohjelmajohtamisessa ja ko. tutkimuksessa useilla case-yrityksillä oli ongelmia seurata mittaamattomien/vaikeasti mitattavissa olevien hyötyjen saavuttamista. Kolmantena haasteena on empiirisesti havaittu ongelma organisaation sisäisiä rajoja rikkovien ohjelmien hyötyjenhallinnassa. Pellegrinellin tutkimuksessa (2007) esimerkiksi yksi case-yritys ei voinut tunnistaa toisille osastoille sijoittuvia hyötyjä, koska se olisi pakottanut ko. muut osastot osallistumaan myös ohjelman rahoittamiseen.

Hyötyjenhallinnan haasteet ovat selityksenä myös sille, että käytännössä organisaatioiden hyötyjenhallinta ei ole yhtä kehittynyttä kuin edellä kuvattu Ashurst et al. (2008) nelivaiheinen malli. Tähän liittyen Ashurst et al. (2010) rakensivat kompetenssimallin, joka kuvaa organisaation siirtymistä teknologiakeskeisestä (1. taso) ajattelusta laajemmin liiketoiminnallisia hyötyjä tavoittelevaan (4. taso) hyötyjenhallintaan.

Hyötyjenhallinnalla on myös vahva yhteys tavoitteenasetantaan ja sitä kautta muutoksen ohjaukseen (ks. luku 2.3). Monet niin sanotut klassiset ohjausmenetelmät (esimerkiksi budjetointi) olettavat, että joukko organisatorisia tavoitteita on olemassa (Berry et al. 2005). Hyötyjenhallinta liittyy nämä tavoitteet hyötytavoitteiden kautta ohjelmien ja edelleen osaprojektien tavoitteiksi (kuva 3). Kuitenkaan lähtökohtana olevien organisaatiotason tavoitteiden olemassa oloakaan ei voida todellisuudessa pitää annettuna tai itsestään selvänä (Berry et al. 2005).

### **2.2.2. Ohjelmajohtamisen standardimalleihin kohdistuvaa kritiikkiä**

Standardimallit ovat saaneet osakseen kritiikkiä, joka kohdistuu etenkin mallien byrokraattiseen ja raskaaseen luonteeseen sekä kontekstisidonnaisuuden puutteeseen. Yksi ohjelmajohtamisen suurista haasteista on sopivan tasapainon löytäminen liiallisen kontrollin ja riittämättömän seurannan väliltä (Levene & Braganza 1996). Standardimalleilla on tapana korostaa voimakkaasti ensin mainittua, eli ne perustuvat hyvin vahvasti erilaisten suunnitelmien ja raporttien laatimiseen ja säännölliseen raportointiin (Lycett et al. 2004).

Tutkimustulokset osoittavat (Gray & Bamford 1999), että liiallisella byrokratialla ja kontrollilla on taipumus luoda ohjelmaan joustamattomuutta ja pahimmillaan tehdä ohjelmajohtamisesta lähes pelkkää raportointia. Vaarana on se, että ensinnäkin, liiallisesta byrokratiasta johtuen, ohjelma- ja projektipäälliköiden väliset suhteet tulehtuvat ja, toiseksi, että ohjelmajohtamisen energia suuntautuu väärin asioihin (Lycett et al. 2004).

Samoin kuin liiallisesta raportoinnista ja kontrollista, standardimalleja moititaan myös raporttien ja suunnitelmien liiallisesta pikkutarkkuudesta (Lycett et al. 2004). Malleihin sisältyy runsaasti esimerkiksi erilaisia karttoja/verkostokuvauksia, jotka tulevat helposti

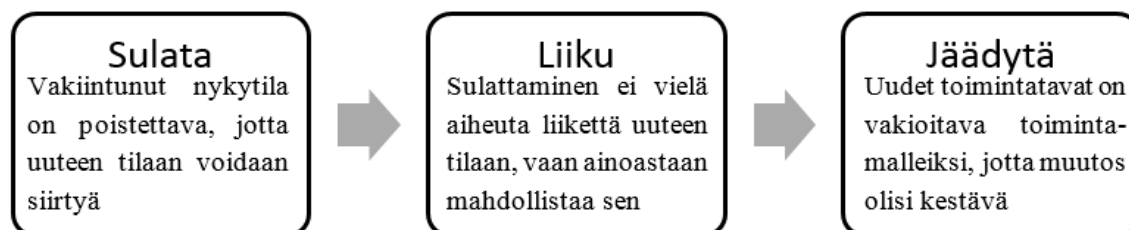
raskaiksi ja kohtuuttoman monimutkaisiksi (Payne 1995; Levene & Braganza 1996). Liiallisen yksityiskohtaisuuden vaarana on se, että ohjelmajohtamisen keskittyminen kohdistuu suurten, ohjelmatason asioiden ja projektien välisten riippuvuussuhteiden sijaan projektitason yksityiskohtiin.

Kolmas standardimallien ongelma on kontekstisidonnaisuuden puute. Kuten aiemmin on jo todettu, ovat standardi- ja standardimaiset mallit luonteeltaan hyvin ”one size fits all” –tyylisiä (Pellegrinelli 1997; Pellegrinelli et al. 2007; Lycett et al. 2004). Toki esimerkiksi sekä Gower (2006) että MSP-malli (Office of Government Commerce 2007) esittelevät eri ohjelmatyyppejä ja keskittyvät erityisesti muutosohjelmiin. Kuitenkin muutosohjelmien sisällä on niin paljon vaihtelua, ettei yksi toimintatapa voi toimia kaikissa tilanteissa (Vereecke et al. 2003). Esimerkiksi Pellegrinelli et al. tutkimuksessa (2007) tarkasteltiin kuutta muutosohjelmaa MSP-viitekehyksen avulla. Osa tarkastelluista ohjelmista tietoisesti jopa hyödynsi MSP-mallia, mutta silti nekin käyttivät sen osioita valikoiden ja soveltaen. (Pellegrinelli et al. 2007).

### 2.2.3. Suunnitelmallinen ja kehittyvä muutos muutosjohtamisessa

Ohjelmajohtamisen ohella myös muutosjohtamisen kirjallisuudessa on ollut vallalla ”yksi malli joka tarpeeseen” –tyylinen ajattelu, joka on pyrkinyt hyvin yleispätevien mallien luomiseen (Burnes 2011). Lukuisten mallien joukosta voidaan tunnistaa kaksi hallitsevaa näkemystä, suunnitelmallisen ja kehittyvän muutoksen (engl. *planned* ja *emergent approach*) koulukunnat (Burnes 2004a; Bamford & Forrester 2003), mutta viime aikoina yleispätevien mallien vastavoimana keskustelussa on lisääntynyt myös kontekstisidonnaisuuteen pyrkiminen (Burnes 2011).

1950-luvulta alkaen kolmen vuosikymmenen ajan keskustelua hallitsi suunnitelmallisen muutoksen koulukunta (Burnes 2004a). Ensimmäisenä nykyaikaisen muutosjohtamisen ja suunnitelmallisen koulukunnan mallina voidaan pitää Lewinin (1947) ”sulata-liiku-jäädytä” –mallia. Kolmiosaisen mallin mukaan ensimmäiseksi organisaation on päästävä eroon (1. vaihe, sulattaminen) vallitsevista käytännöistä, jotta uudelle tasolle voidaan siirtyä (2. vaihe, liikkuminen). Koska muutos jää helposti väliaikaiseksi, on muutoksen pysyvyys Lewinin mukaan sisällytettävä muutoksen tavoitteisiin ja kehitetyt toimintatavat siten vakioitava organisaation nykyisiksi käytännöiksi (3. vaihe, jäädyttäminen). (Lewin 1947, ss. 228–229). Lewinin malli on esitetty kuvassa 4.



Kuva 4. Lewinin muutosjohtamisen malli. Muokattu lähteistä Lewin (1947) ja Burnes (2004b).



Lewinin mallin vahvuutena voidaan pitää sen yksinkertaisuutta ja ymmärrettävyyttä, mutta mallin ympäröivä ja yleisyys sai nopeasti osakseen myös kritiikkiä (Burnes 1996). Lewinin käynnistämä suunnitelmallisen muutoksen koulukunta menestyi kuitenkin hyvin noin 1980-luvulle saakka, kun tutkijat kehittivät Lewinin mallista omia, kehitettyjä versioitaan. Näistä voidaan mainita esimerkiksi Lippitt et al. (1958) seitsemän- ja Cummings & Husen (1989) kahdeksanvaiheiset mallit.

Taulukko 2. Lippitt et al. (1958) ja Cummings & Husen (1989) suunnitelmallisen muutoksen mallit.

Lippitt et al. (1958)	Cummings & Huse (1989)
1. Tunnista ongelma	1. Tunnista ongelma
2. Arvioi muutosmotivaatio ja -kapasiteetti	2. Konsultoi asiantuntijaa
3. Arvioi resurssit ja motivaatio muutokseen	3. Kerää tietoa ja tee alustava diagnoosi
4. Määritä muutoksen vaiheet	4. Palaute
5. Varmista, että muutosagentin rooli on ymmärretty	5. Yhteinen diagnoosi ongelmasta
6. Ylläpidä muutosta viestinnällä ja koordinoinnilla	6. Yhteinen toimenpiteiden suunnitteleminen
7. Vähennä muutosagentin roolia muutoksen vakiintuessa	7. Toiminta
	8. Muutoksen jälkeisen tiedon kerääminen

Kuten vertailevasta taulukosta 2 havaitaan, ovat Lippitt et al. ja Cummings & Husen muutosjohtamisen mallit keskenään hyvin samankaltaisia. Samaten mallien voidaan havaita vastaavan Lewinin alkuperäisen mallin pääpiirteitä.

Suunnitelmallisen muutoksen taustalla oli ajatus muutostyön suunnittelemisen ja ennakkovalmistelun tärkeydestä. 1980-luvun alkupuolelle mennessä toimintatapa alkoi kuitenkin saada osakseen kritiikkiä, kun sitä kutsuttiin tehottomaksi, hitaaksi ja jopa soveltumattomaksi (Burnes 2004a). Esimerkkejä suunnitelmallisen muutoksen kritiikistä on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Suunnitelmalliseen muutokseen kohdistuvaa kritiikkiä.

Suunnitelmalliseen muutokseen kohdistuva kritiikki	Lähde
Keskittyy pienimuotoiseen muutokseen, eikä sovellu tilanteisiin, joissa tarvitaan nopeaa ja suurta muutosta	(Burnes 1996; Todnem By 2005)
Koulukunta olettaa, että organisaatiot toimivat vakioolosuhteissa ja voivat siirtyä suunnitelmallisesti tilasta toiseen	(Bamford & Forrester 2003)
Muutos on todellisuudessa määrittelemättömämpää ja jatkuvampaa, kuin sarja diskreettejä ja itsenäisiä tapahtumia	(Burnes 1996; Todnem By 2005)
Aikataulujen ja tavoitteiden sekä menetelmien suunnittelemisen etukäteen tekee muutoksesta liian johtajasidonnaista	(Todnem By 2005; Bamford & Forrester 2003)
Demokraattinen, konsensushakuinen malli ei sovellu tilanteisiin, joissa kiireellisyys vaatisi määräävämpää otetta	(Burnes 1996; Todnem By 2005)
Koulukunta olettaa kaikkien sidosryhmien olevan halukkaita muutokseen, eikä ota huomioon poliittisia/konfliktisia tekijöitä	(Bamford & Forrester 2003; Burnes 1996)

Vastauksena suunnitelmallisen muutoksen saamaan kritiikkiin on yhä suosittumaksi alkanut nousta kehittyvän muutoksen koulukunta. Toisin kuin suunnitelmallisen muutoksen ylhäältä johdetussa luonteessa, kehittyvässä muutoksessa muutoksen nähdään syntyvän alhaalta ylöspäin (Todnem By 2005).

Kehittyvän muutoksen koulukunta ei ole luonteeltaan läheskään yhtä homogeeninen kuin suunnitelmallisen muutoksen koulukunta. Sitä on moitittu yhtenäisyyden puutteen ja näkemysten moninaisuudesta ja sen kannattajien yhdistävänä seikkana on sanottu olevan ennemmin suunnitelmalliseen muutokseen kohdistuva kritiikki kuin yhteinen vaihtoehto (Bamford & Forrester 2003; Todnem By 2005).

Kehittyvä muutos korostaa muutokseen liittyvää epävarmuutta. Kehittyvän muutoksen voidaan nähdä korostavan etenkin muutosvalmiutta ja muutoksen edistämistä voimakkaan ennakkosuunnittelun sijaan (Todnem By 2005). Tämän ajattelutavan nähdään soveltuvan suunnitelmallisuutta paremmin tilanteeseen, jossa sekä ulkoiseen että sisäiseen toimintaympäristöön kohdistuu voimakasta epävarmuutta (Bamford & Forrester 2003).

Koulukunnan heterogeenisestä luonteesta huolimatta on olemassa jonkin verran yleisiä toimintaohjeita, joiden väitetään edesauttavan muutoksen onnistumista (Todnem By 2005). Niiden on kuitenkin sanottu olevan luonteeltaan melko abstrakteja ja vaikeasti käytäntöön sovellettavia, mistä johtuen tutkijat ovat esittäneet myös konkreettisempia toimintamalleja. Näistä voidaan nostaa esille Kanter et al. (1992) kymmen-, Kotterin (1996) kahdeksan- ja Luecken (2003) seitsemänvaiheiset mallit, joiden pääpiirteet on kuvattu seuraavaksi taulukossa 4.

Taulukko 4. Kanter et al., Kotterin ja Luecken kehittyvän muutoksen mallit.

(Kanter et al. 1992)	(Kotter 1996)	(Luecke 2003)
1. Arvioi organisaatio ja sen muutostarve	1. Luo kiireellisyyden tunne	1. Varmista energia ja sitoutuminen yhteisellä ongelmien tunnistamisella ja ratkaisujen pohtimisella
2. Luo visio ja yhteinen suunta muutokselle	2. Luo ohjaava koalitio	2. Rakenna yhteinen, jaettu visio
3. Erotta tahtotila nykytilasta	3. Kehitä visio ja strategia	3. Tunnista johtajuus
4. Luo kiireellisyyden tunne	4. Kommunikoiki muutosvision avulla	4. Keskity tuloksiin, älä toimintatapoihin
5. Tue vahvaa johtajuutta	5. Mahdollista laaja-alainen toiminta	5. Aloita muutos ”periferias-ta” ja levitä pakottamatta
6. Varmista poliittinen tuki	6. Luo nopeita voittoja	6. Vakiinnuta muutosta formaaleilla politiikoilla, rakenteilla ja järjestelmillä
7. Luonnostele toteutussuunnitelma	7. Yhdistä saavutuksia ja tee lisää muutosta	7. Mittaa, valvo ja muokkaa toimintaa ongelmien pohjalta
8. Rakenna tukevat rakenteet		
9. Kommunikoiki, osallistuta ihmisiä ja ole rehellinen		
10. Vahvista ja vakiinnuta muutos		

Jo esille tullut kehittyvän muutoksen koulukunnan heterogeenisyys tulee hyvin esille myös yllä kuvatuissa kolmessa mallissa. Mallit korostavat paljon erilaisia asioita, joiden ne väittävät edesauttavan muutoksen syntymistä ja onnistumista. Toki mallien välillä on myös samankaltaisuutta; kaikissa korostetaan ainakin yhteisen näkemyksen, ohjaavien rakenteiden ja kommunikaation merkitystä.

Edellä suunnitelmallisen ja kehittyvän muutoksen koulukunnat on esitetty melko selkeästi toisistaan eroavina. Todellisuudessa ero ei kuitenkaan ole niin selkeä. Kuten Haapa-Aho (2011) on huomannut, on esimerkiksi aiemmin tarkasteltua Kotterin (1996) mallia kutsuttu välillä suunnitelmallisen (Kickert 2010) ja välillä kehittyvän muutoksen (Burnes 2009) malliksi.

Olennaisempaa kuin se, kuinka erilaisia suunnitelmallisen ja kehittyvän muutoksen koulukunnat todellisuudessa ovat, on viime aikoina yhä enemmän esille noussut näkemys kontekstisidonnaisuudesta. Kyse on siis kontingenssiteorioista, jotka haastavat luvun alussa mainitun perinteen ”joka tilanteeseen sopivista malleista”. Kontingenssi- tai kontekstisidonnainen malli väittää, että oikeat muutosjohtamisen keinot riippuvat tilanteesta, kontekstista, jossa muutosta ollaan tekemässä.

Dunphyn ja Stacen (1993) näkemys muutosjohtamisesta tiivistää hyvin kontingenssimallien perusajatuksen. Heidän mukaansa tarvitaan muutosjohtamisen malli, joka on

”tilanneriippuvainen” tai ”kontingenssimalli”, eli malli, joka muodostaa ”täydellisen yhteensopivuuden” ympäristön kanssa. Näin ko. mallin sanotaan ottavan huomioon sekä useat erilaiset lähestymistavat muutosjohtamiseen että sen, kuinka erilaisissa tilanteissa erilaiset yritykset eri aikoina toimivat (Todnem By 2005). Kontingenssiteoriaa käsitellään tarkemmin luvussa 2.4.

#### **2.2.4. Muutosajurit onnistuneen muutoksen selittäjinä**

Edellä on sekä ohjelma- että muutosjohtamisen näkökulmasta esitelty useita malleja ja standardeja muutoksen onnistuneesta johtamisesta. Ongelmana on kuitenkin se, että usein juuri ko. mallin ”oikeutta” perusteleva empiirinen näyttö on hyvin vähäistä. Lisäksi aiemmin vallalla ollut käsitys jokaiseen tilanteen sopivista malleista on vähitellen vaihtumassa tilannesidonnaisuuden tunnustamiseen.

Yllä kuvatuista syistä johtuen tässä luvussa tarkastellaan muutoksen johtamista muutosajureiden näkökulmasta. Muutosajurilla tarkoitetaan ”tapahtumia, toimenpiteitä tai käyttäytymistä, joka edesauttaa muutoksen toteutumista” (Whelan-Berry & Somerville 2010). Samasta asiasta on käytetty myös esimerkiksi termejä muutoksen kiihdyttäjät tai muutostaktiikat (Jick 1995). Kyse on siis seikoista, joiden on todettu empiirisesti edesauttavan muutoksen onnistumista. Hyvin usein kyse on ollut joko hyviä käytäntöjä tai epäonnistumisen syitä kartoittaneista tutkimuksista.

Muutosjohtamisen kirjallisuudessa muutoksen sanotaan epäonnistuvan hyvin usein. Absoluuttiset luvut vaihtelevat jonkin verran, mutta useissa eri tutkimuksissa epäonnistumisasteen väitetään olevan jopa yli 60 prosenttia. Esimerkiksi konsulttiyhtiö McKinseyn mukaan (Hughes 2011) jopa kaksi kolmannesta muutosyrityksestä epäonnistuu. Vastaavasti Bain & Co.:n mukaan (Senturia et al. 2008) epäonnistumisaste on noin 70-90 prosenttia ja Smith (2002; 2003) on päätenyt vastaavan tasoihin lukuihin.

Burnes (2011) kyseenalaistaa kuitenkin voimakkaasti edellä kuvatun kaltaisten epäonnistumisasteiden todenperäisyyden. Hänen mukaansa väitteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: niihin, joita ei todisteta mitenkään, niihin, jotka pohjautuvat olemassa olevaan kirjallisuuteen ja niihin, jotka pohjautuvat kirjoittajien itsensä keräämään empiiriseen aineistoon. Vaikka sekä esitettyihin muutoksen epäonnistumisasteisiin että muutoksen onnistumisen arviointiin liittyy runsaasti ongelmia, ei myöskään esimerkiksi Burnes kiellä sitä, että hyvin usein muutokset kuitenkin epäonnistuvat. Siitä johtuen seuraavan sivun taulukkoon on kerätty kirjallisuudessa tyypillisesti esiintyviä muutosajureita, eli onnistuneen muutoksen selittäjiä, ja tärkeimpiä huomioita niistä.

Taulukko 5. Kirjallisuudessa esiintyviä yleisimpiä muutosajureita.

Ajuri	Huomioita	Lähteitä
Muutosvisio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muutosvision ymmärrettyys ja selkeys ei riitä, vaan sidosryhmien on "ostettava visio"</li> <li>- Lähtökohtana voi olla epäkohta tai stressitekijä, joka voidaan jopa pyrkiä istuttamaan organisaatioon</li> <li>- Viestintä ja osallistaminen edesauttavat sitoutumista</li> <li>- Muutosvisio liittyy eniten muutoksen alkuun, mutta se on myös konkretisoitava todelliseksi suunnitelmaksi</li> <li>- Suunnitelmallinen muutos korostaa muutosvisiota</li> </ul>	(Whelan-Berry & Somerville 2010; Fernandez & Rainey 2006; Kets De Vries & Balazs 1999; Armenakis & Bedeian 1999)
Johtajuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viestinnän ohella johtajuus on yksi eniten kirjallisuudessa esiintyvistä muutosajureista</li> <li>- Johdon sitoutumisen puute on myös tyypillinen muutoksen epäonnistumisen syy</li> <li>- Pelkän ylimmän johdon lisäksi tärkeää on johdon sitoutuminen organisaatiosasta riippumatta</li> <li>- Välillä taas korostetaan keskijohdon sitoutumisen riittämättömyyttä ja yhden auktoriteetin merkitystä</li> <li>- Sitoutuminen on myös konkretisoitava; esimerkiksi "walk the talk" ja esimerkillä johtaminen</li> </ul>	(Whelan-Berry et al. 2003a; Whelan-Berry & Somerville 2010; Fernandez & Rainey 2006; Taylor-Bianco & Schermerhorn 2006; Recardo 1995; Strebel 1996)
Viestintä	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Johtajuuden ohella muutosviestintä korostuu alan kirjallisuudessa erittäin paljon</li> <li>- Muutoksen voidaan jopa nähdä toteutuvan viestinnän kontekstissa eikä toisin päin</li> <li>- Kolme tärkeää merkitystä: muutosvalmiuden lisääminen, muutosvastarinnan vähentäminen ja käynnissä olevan muutoksen etenemisen viestiminen</li> <li>- Viestinnän rekursiivinen luonne; työntekijälle annettu palautemahdollisuus jostakin asiasta voi ruokkia ideoita muistakin asioista</li> </ul>	(Whelan-Berry & Somerville 2010; Whelan-Berry et al. 2003b; Fernandez & Rainey 2006; Ford & Ford 1995; Armenakis & Bedeian 1999; Allen-Meyer 2001; Parish et al. 2008; Elving 2005; Barrett et al. 1995)
Osallistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sidosryhmien osallistaminen sitouttaa muutokseen ja häivyttää muutosvastarintaa</li> <li>- Psykologinen omistajuus muutokseen</li> <li>- Rohkaisee tiedon jakamiseen ja palautteeseen</li> <li>- Osallistamisen pitäisi olla laaja-alaista, mutta laaja-alaisuus voi toisaalta myös hidastaa prosessia</li> <li>- Osallistaminen ei saa olla näennäistä, vaan johdon on otettava se vakavasti huomioon</li> </ul>	(Whelan-Berry et al. 2003b; Fernandez & Rainey 2006; Abramson & Lawrence 2001; Young 2001; Bruhn et al. 2001; Epps 1995)
Koulutus ja HR-politiikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koulutus edesauttaa uusien toimintatapojen omaksumista sekä hälventää pelkoja ja epävarmuutta ja siten muutosvastarintaa</li> <li>- Koulutuksen ohella palkitsemisella, mittareilla ja huomionosoituksilla voidaan edesauttaa muutoksen onnistumista</li> <li>- Muutoksen edetessä muitakin henkilöstöpolitiikkoja (esim. rekrytointi) on päivitettävä</li> </ul>	(Whelan-Berry et al. 2003b; Bennett et al. 1999; Vakola & Nikolaou 2005; Whelan-Berry & Somerville 2010; Armenakis & Bedeian 1999)

## 2.3. Muutoksen ohjaus

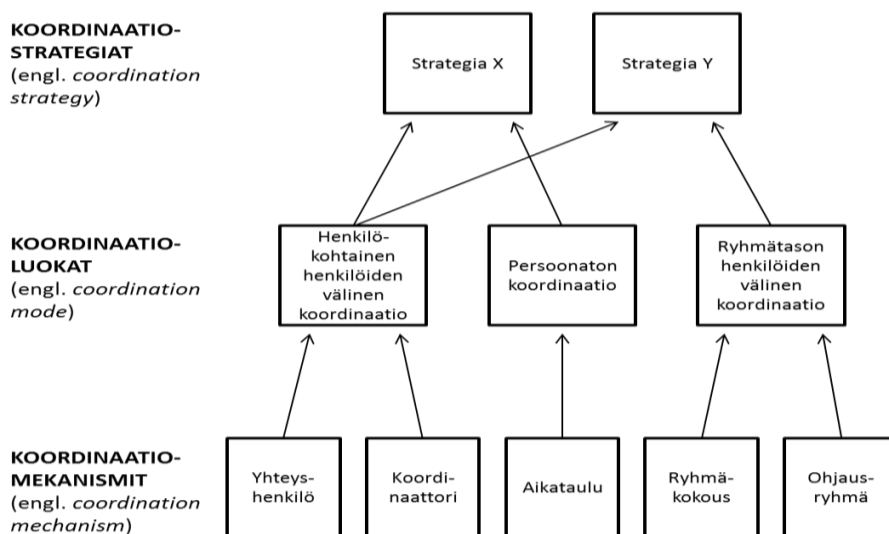
### 2.3.1. Ohjaus yleisesti

Edellä on kuvattu yleisesti muutosohjelmia, ohjelmajohtamista ja muutosjohtamisesta. Tässä luvussa tarkastellaan ohjausta ensin yleisestä ja sen jälkeen erityisesti muutoksen ohjauksen näkökulmasta. Yleinen tarkastelu luo kuvauksen ohjauksen moninaisuudesta ja muutosohjelmien näkökulmasta esille tuodaan empiirisiä havaintoja muutosohjelmien ohjauksesta.

Tässä tutkimuksella ohjauksella tarkoitetaan englanninkielistä termiä ”control”. Tyypillisesti kyseiseen sanaan liitetään englanninkielisessä maailmassa negatiivisia mielleyhtymiä ja termille on akateemisessa kirjallisuudessa olemassa erittäin runsaasti erilaisia määritelmiä. (Hutzschenreuter 2009).

Hutzschenreuter (2009) on tunnistanut väitöskirjassaan ohjaukselle kolme erilaista määritelmäryhmää, joista tämä tutkimus noudattaa laajinta. Kyseisessä näkemyksessä ohjaus nähdään pelkän vertailun ohella myös ohjaavana, tukevana, valvovana ja suorittavana. Kyseistä määritelmää noudattaen ohjauksen tavoitteeksi voidaan määrittää ”organisaation ihmisten toivottava käyttäytyminen” (Merchant 1982) ja ohjauksella tarkoitetaan prosessia, jolla varmistetaan, että ohjattavat ihmiset suorittavat haluttua strategiaa (Anthony & Govindarajan 2004, s. 4).

Dietrich (2007) on tutkinut ohjaukselle hyvin läheistä asiaa, koordinaatiota. Hänen lähestymistavassaan koordinaatiomekanismit muodostavat koordinaatioluokkia, joiden hyödyntäminen muodostaa vuorostaan koordinaatiostrategioita. Tässä tutkimuksessa ohjausta tarkastellaan täysin analogisesti ohjausmekanismien ja -luokkien muodostamana hierarkiana. Esimerkki Dietrichin hierarkiasta on alla kuvassa 5.



Kuva 5. Koordinaatiostrategioiden, -luokkien ja -mekanismien välinen hierarkia (muokattu lähteestä Dietrich 2007).

Seuraavaksi esitellään kaksi hyvin yleisesti viitattua ohjauksen perusmallia, Simonsin (1994) ja Ouchin (1979) mallit. Mallit ovat pohjana lähes kaikille myöhemmin esiteltäville muutoksen ohjausta tutkineille malleille.

Simonsin (1994) ohjausmalli koostuu neljästä osasta: arvopohjaisista, rajoittavista, diagnostisista ja interaktiivisista järjestelmistä. On syytä huomata, että alkuperäisessä tutkimuksessaan Simons keskittyi ainoastaan formaaleihin ohjausmekanismeihin. Hän tunnisti myös epäformaaleiden mekanismien, kuten normien, sosialisointin ja kulttuurin, olemassaolon, mutta jätti ne tutkimuksensa ulkopuolelle.

Simonsin mallin ensimmäinen osa, arvopohjaiset järjestelmät (engl. *belief systems*), perustuu organisaation ydinarvoihin ja tärkeimpiin näkemyksiin. Käytännön ohjausta harjoitetaan esimerkiksi missioiden, visioiden ja julistusten avulla.

Rajoittavissa järjestelmissä (engl. *boundary systems*) asetetaan erilaisia rajoja ja sääntöjä, joita ohjattavien on noudatettava. Tavoitteena on Simonsin mukaan mahdollistaa ohjattavien luovuus ja itsenäisyys, mutta asettaa sille ennalta määrättyt rajat. Käytännön ohjauskeinoja ovat esimerkiksi erilaiset käyttäytymissäännöt ja budjetit.

Kolmas järjestelmätyyppi, diagnostiset järjestelmät (engl. *diagnostic systems*), perustuu sääntöjen ja tavoitearvojen asettamiseen ja suoriutumisen vertaamiseen ko. arvoihin. Kyseinen lähestymistapa on hyvin lähellä perinteistä kyberneettistä ajattelua, jossa ohjauksen nähdään perustuvan suorituksen arviointiin ja palautteen antamiseen arvioinnin pohjalta (Poskela 2009).

Simonsin mallin neljänteen osaan kuuluvat interaktiiviset ohjausjärjestelmät (engl. *interactive systems*). Näillä Simons tarkoittaa järjestelmiä, joita johto käyttää ensinnäkin säännöllisesti ja toisekseen henkilökohtaisesti alaistensa päätöksentekoon osallistuen. Näin johto voi siis tehdä mistä tahansa arvopohjaisesta, rajoittavasta tai diagnostisesta järjestelmästä interaktiivisen ja siten pyrkiä kohdistamaan organisaation huomiota strategisesti tärkeisiin asioihin.

Simonsin ohjausmallin pääpiirteet on esitetty seuraavalla sivulla taulukossa 6. Sen jälkeen esitellään toinen hyvin usein viitattu ohjausmalli, Ouchin malli.

Taulukko 6. Simonsin (1994) ohjausmalli.

	Arvopohjaiset ohjausjärjestelmät	Rajoittavat ohjausjärjestelmät	Diagnostiset ohjausjärjestelmät	Interaktiiviset ohjausjärjestelmät
Järjestelmän luonne:	Selkeästi kuvattu joukko jaettuja uskomuksia, jotka määrittävät perusarvot, tarkoitukset ja suunnat	Formaalisti esitettyt rajat ja säännöt, joita on noudatettava	Palautejärjestelmät, joilla seurataan organisaation tuotoksia ja korjataan poikkeamia tavoitearvoista	Järjestelmät, joita johto käyttää säännöllisesti ja joiden kautta johto osallistuu henkilökohtaisesti alaistensa päätöksiin
Tavoite:	Tilaa ja ohjaustavuuksia mahdollisuuksien etsimiseksi toiminnalle	Luovuus ja itsetuntemus ennalta määrättyjen rajojen sisällä	Motivaatio, resurssit ja informaatio siihen, että strategia ja tavoitteet saavutetaan	Organisaation huomio strategiaan epävarmuuksiin ja siten uusia ideoita ja strategioita
Suunnittelun ydin:	Ydinarvot	Vältettävät riskit	Kriittiset suorituskäytännön mittarit	Strategiset epävarmuudet
Esimerkkejä:	- Missiot - Visiot - Julistukset	Selkeät säännöt, rajoitukset ja kiellot: - Käyttäytymissäännöissä - Strategisen suunnittelun järjestelmissä - Budjetointijärjestelmissä	- Tulostavoitteet ja budjetit - Tavoitteenasetannan järjestelmät - Projektien seurantaohjausjärjestelmät - Liiketoiminnan seurantaohjausjärjestelmät	Ylin johto voi tehdä mistä tahansa ohjausjärjestelmästä interaktiivisen.

Ouchin (1979) ohjausmalli koostuu kolmesta osasta: markkina-, byrokraattisesta ja klaaniohjauksesta. Vaikka malli on jo useita vuosikymmeniä vanha, hyödynnetään sitä edelleen ja tämänkin tutkimuksen lähtökohtana oleva viitekehys perustuu Ouchin aloittamaan työhön.

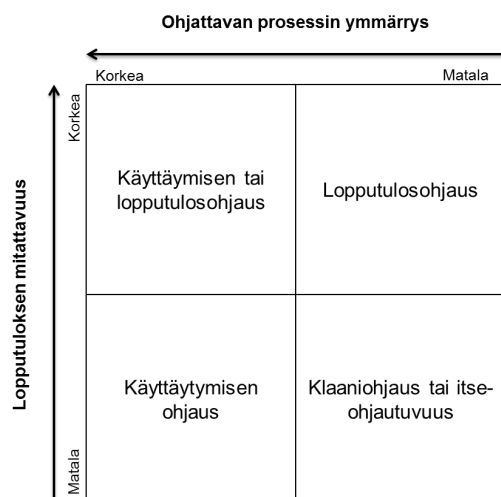
Markkinaohjauksessa hintojen nähdään sisältävän kaiken tarvittavan tiedon oikeiden päätösten tekemiseksi. Ouchin mukaan täydellisen tehokkaat markkinat tarkoittaisivat sitä, että mitään muita ohjauskäytäntöjä tai itse asiassa edes formaalia organisaatiota ei tarvittaisi, koska hinnat ohjaisivat aina parhaaseen päätökseen.

Markkinaohjaus vaatii sen, että jokaiselle tuotokselle pystytään määrittämään markkinahinta. Koska tätä ei käytännössä pystytä tekemään, ei pelkkä markkinaohjaus ole riittävä ohjausmekanismi, vaan sen rinnalle tarvitaan muita mekanismeja. Toisena formaalina ohjauskäytäntönä Ouchi kuvaa byrokraattista ohjausta, jossa ohjaus tapahtuu valvomalla joko valvottavien käytöstä tai suoritusten lopputuloksia. Byrokraattisessa ohjauksessa ohjauksen kohteeseen (joko käytökseen tai lopputulokseen) määritetään tavoite-



tearvo, jota vasten ohjattavan toimintaa verrataan. Ouchin byrokraattinen ohjaus on hyvin lähellä Simonsin ajatusta diagnostisista ohjausjärjestelmistä.

Valinta käytöksen tai lopputuloksen byrokraattisen ohjauksen välillä riippuu Ouchin mukaan siitä, kuinka hyvin ohjattava prosessi tunnetaan ja kuinka hyvin lopputulosta pystytään mittaamaan. Jos sekä tavoiteltava toimintatapa tunnetaan että lopputulosta pystytään mittaamaan, voidaan byrokraattisesti ohjata sekä ohjattavan käytöstä että suorituksen lopputulosta. Otley (1994) laajentaa viitekehystä itseohjautuvuudella, joka on hänen mukaansa mahdollista samassa tilanteessa kuin klaaniohjauskin.



Kuva 6. Lopputuloksen mitattavuus ja ohjattavan prosessin ymmärrys ohjausmenetelmävalinnan selittäjänä (muokattu lähteistä Ouchi 1979; Otley 1994).

Markkina- ja byrokraattisen ohjauksen ollessa luonteeltaan formaaleja on Ouchin kolmas ohjauksen luokka, klaaniohjaus, epäformaali tapa ohjata organisaation toimintaa. Klaaniohjauksen ajatus on se, että ohjattavat henkilöt sisäistävät organisaation arvot, tavoitteet ja uskomukset ja sitoutuvat pyrkimään toimimaan niiden mukaisesti.

Ouchin malli on tiivistetty alle taulukkoon 7. Malli antoi aikoinaan hyvän perustan organisatorisen ohjauksen ymmärtämiselle, mutta on toisaalta luonteeltaan hyvin karkea (Poskela 2009). Seuraavissa alaluvuissa esitetään, kuinka tämän karkean mallin pohjalta on kuitenkin pystytty ymmärtämään konkreettisia ohjausmekanismeja, joilla todellinen organisatorinen ohjaus tapahtuu.

Taulukko 7. Ouchin (1979) ohjausmalli.

	Markkinaohjaus	Byrokraattinen ohjaus	Klaaniohjaus
Formaali vs. epäformaali	Formaali	Formaali	Epäformaali
Ohjaava mekanismi	Hinnat sisältävät kaiken tarvittavan informaation	Sääntö tai määräys asettaa tavoitearvon käytökselle tai lopputulokselle	Ohjattavat sitoutetaan organisaation arvoihin, tavoitteisiin ja uskomuksiin

### 2.3.2. Ohjaus eri näkökulmista luokiteltuna

Edellä on tarkasteltu kahta hyvin yleisesti viitattua ohjausmallia. Seuraavaksi samaa asiaa katsotaan toisesta näkökulmasta, eli ohjausmallien luokittelun kautta.

Hales (1993) on pyrkinyt luokittelemaan olemassa olevia ohjausmalleja ja tarkastelee niitä neljän muuttujan näkökulmasta: ohjauksen fokus, määrämuotoisuus, vuorovaikutteisuus ja ohjauksesta vastaava taho. Käsittely pohjautuu etenkin Poskelan (2009) ja Hutzschenreuterin (2009) kattaviin tarkasteluihin.

#### Ohjauksen fokus

Ensinnäkin ohjaus voi keskittyä joko ohjattavan toiminnan sisääntuloon (engl. *input control*), itse ohjattavaan toimintaan (engl. *behavior control, process control*), toiminnan lopputulokseen (engl. *output control*) tai se voi olla luonteeltaan arvopohjaista (engl. *value control*) (Poskela 2009; Hutzschenreuter 2009). Kyseisten ohjauksen fokusvaihtoehtojen pääpiirteet on esitetty alla taulukossa 8.

Taulukko 8. Sisääntulo-, käyttäytymisen, lopputulos- ja klaaniohjauksen pääpiirteet (muokattu lähteistä Hutzschenreuter 2009; Poskela 2009).

Ohjauksen fokus	Kuvaus
Sisääntulo-ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ohjaus kohdistuu ohjattavan toiminnan alkuun/ennen toimintaa</li> <li>- Käytännön mekanismeina mm. budjetit, suunnitelmat, rekrytointi, työtehtävien määrittely ja rajoitteiden asettaminen</li> </ul>
Käyttäytymisen ohjaus (prosessi-ohjaus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kirjallisuudessa eniten käsitelty ohjauksen muoto</li> <li>- Haasteena toteuttamisen vaativa byrokraattinen päätöksenteko</li> <li>- Epävarmassa tilanteessa (esim. tuotekehitys ja muutosohjelmat) voi aiheuttaa liiallista suunnittelua, arviointia ja päätöksentekoa</li> <li>- Toisaalta myös hallitsee epävarmuutta määräämällä toiminnan tarkasti</li> <li>- Käytännön mekanismeina mm. prosessimallit, standardoidut työskentelytavat, dokumenttipohjat ja säännöllistä raportointia vaativat rakenteet</li> </ul>
Lopputulos-ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ohjauksen fokus on ohjattavan toiminnan lopputuloksessa</li> <li>- Vaatii halutun tavoitetilän määrittämisen riittävän tarkasti</li> <li>- Tarjoaa autonomiaa ja vapautta ja varmistaa yhtenäisen toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta vapauden aiheuttama suurempi riski käyttäytymisen ohjaukseen verrattuna</li> </ul>
Arvopohjainen ohjaus (klaaniohjaus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tavoitteena saada ohjattavat jakamaan yhteiset normit ja arvot, eli minimoida ero ohjaavan ja ohjattavan käsityksissä toivottavasta toiminnasta</li> <li>- Voidaan jakaa kahteen pääosaan; henkilövalintoihin ja sosialisointiin</li> <li>- Henkilövalintanäkökulmassa pyritään valitsemaan mahdollisimman hyvin organisaation tarpeita vastaavia henkilöitä</li> <li>- Sosialisointinäkökulmassa henkilöt pyritään aktiivisesti sitouttamaan organisaation näkemyksiin</li> <li>- Käytännön mekanismeina mm. henkilövalinnat ja epäviralliset keskustelut</li> </ul>

Kuten taulukossa mainitaan, ovat käyttäytymisen ohjaus ja lopputulosohjaus usein toisensa vaihtoehtoja. Niin sanotussa täydellisessä prosessiohjauksessa ohjattava henkilö on vastuussa ainoastaan siitä, että hän noudattaa ohjeita ja sääntöjä; työn lopputuloksella ei ole merkitystä (Jaworski 1988). Toisessa ääripäässä puhtaassa lopputulosohjauksessa ainut merkittävä asia on työn lopputulos, keinoilla ei ole merkitystä (Poskela 2009).

Ouchin ja Otleyn lopputuloksen mitattavuutta ja ohjattavan prosessin ymmärrystä tarkastelevan viitekehyksen (kuva 6) ohella kirjallisuudessa on tunnistettu muitakin seikkoja, jotka vaikuttavat siihen, kannattaako organisaation harjoittaa käyttäytymisen vai lopputuloksen ohjausta. Näitä tekijöitä on kuvattu alla taulukossa 9.

Taulukko 9. Käyttäytymisen ohjauksen ja lopputulosohjauksen valintaan vaikuttavia tekijöitä (muokattu lähteistä Hutzschenreuter 2009; Poskela 2009).

Tekijä	Vaikutus käyttäytymisen ja lopputulosohjauksen väliseen valintaan
Organisaation koko	Pienessä organisaatiossa pelkkä käyttäytymisen ohjaus voi riittää, mutta suuremmassa tarvitaan myös lopputulosohjausta.
Ohjattavan tehtävän kompleksisuus tai riippuvuuksien määrä	Tehtävän monimutkaisuus tai suuri määrä riippuvuussuhteita vaikeuttaa tavoiteltavan toimintatavan tunnistamista ja siten suosii lopputulosohjausta käyttäytymisen ohjauksen sijaan.
Lopputuloksen mitattavuus	Jos lopputulos on helposti mitattavissa, suosii se lopputulosohjausta käyttäytymisen ohjaamisen sijaan (vrt. tehtävän kompleksisuus).
Ohjattavien motivaatio	Vaikka lopputulosohjausta ei muuten tarvittaisi, on palkitseva lopputulosohjaus suositeltavaa ohjattavien motivaation kannalta.
Hierarkiataso organisaatiossa	Mitä korkeammalla hierarkiatasolla tapahtumia ohjataan, sitä korkeammaksi ohjattavan tehtävän kompleksisuus ja riippuvuussuhteiden määrä nousee. Nämä suosivat lopputulosohjausta.
Teknologinen epävarmuus	Teknologinen epävarmuus lisää lopputulosohjauksen soveltuvuutta käyttäytymisen ohjaukseen verrattuna.

Klaaniohjauksen on usein todettu olevan organisaatiolle haastava toteutettava. Hyödynnettyjä ohjausmekanismeja tarkastelleissa tutkimuksissa klaaniohjausta on tunnistettu byrokraattisempia ohjausmenetelmiä vähemmän (Kirsch 1997; Nieminen & Lehtonen 2008; Tuuli et al. 2010). Osin kyse voi olla myös siitä, että usein ensisijaisesti haastatteluihin ja sekundääriaineistoon perustuvat tutkimusmenetelmät eivät pysty tunnistamaan hienovaraista klaaniohjausta yhtä hyvin kuin selvempiä, byrokraattisempia ohjausmenetelmiä (Nieminen & Lehtonen 2008).

### Ohjauksen määrämuotoisuus ja vuorovaikutteisuus

Perinteisesti on ajateltu, että sisäntulo-, prosessi- ja lopputulosohjaus on luonteeltaan määrämuotoista ja arvopohjainen ohjaus epäformaalia (Rijsdijk & van den Ende 2011). Kuitenkin ohjauksen fokus ja ohjauksen määrämuotoisuus ovat kaksi eri asiaa, eivätkä ne ole suorassa yhteydessä toisiinsa, vaan sisäntulo-, käyttäytymisen ja lopputulosoh-

jausta voidaan harjoittaa myös epäformaalisti ja arvopohjaista ohjausta formaalisti (Poskela 2009). Bisbe ja Otley (2004) korostavat, kuinka formaalien ja epäformaalien ohjausmekanismien hyödyntäminen yhdessä on hyödyllistä tuotekehitysympäristössä. Heidän mukaansa epäformaalit mekanismit ruokkivat luovuutta formaalien mekanismien varmistuessa, että ideat saadaan tehokkaasti muutettua tuoteinnovaatioiksi. Kyse on vastaavasta ajatuksesta kuin seuraavassa luvussa tarkasteltavassa ”ohjaus mekanismien portfoliona” –ajattelutavassa (luku 2.3.3).

Chenhall (2003) on jakanut ohjausmekanismeja orgaanisiin ja mekanistisiin (konemaisiin). Chenhallin mukaan konemaiset mekanismit perustuvat formaaleihin sääntöihin sekä vakioituihin toimintatapoihin. Vastaavasti orgaaniset mekanismit ovat luonteeltaan joustavampia, vastaanottavaisempia, vähemmän sääntöihin ja vakiomuotoisuuteen perustuvia ja tyypillisesti datasisällöltään rikkaampia. Epäformaaliuden ja formaaliuden välisen rajanvedon häilyvyyttä korostaen Chenhall käyttää termejä ”orgaanisemmat” ja ”mekanistisemmat” ohjausmekanismit. Chenhallin havaintoja on esitetty taulukossa 10. Taulukossa mekanismeja on yhdistetty ja joitakin poistettu yleiskuvan esittämiseksi.

Taulukko 10. Orgaanisia ja mekanistisia ohjausmekanismeja (ks. tarkemmin Chenhall 2003).

Ohjausmekanismi	Kuvaus
<i>Enemmän orgaaniset</i>	
Klaaniohjaus	Kulttuurit ja normit ohjaavina tekijöinä
Sosiaalinen ohjaus	Itse- ja ryhmäohjautuvuus, sosiaalinen ohjaus ja budjetointi sisääntulo-ohjauksena
Henkilöstöohjaus	Henkilöstövalinnat, koulutus, palkitseminen jne.
Integroivat mekanismit	Työryhmät, tapaamiset
Joustava budjetointi	Budjetointi toimintavolyymin funktiona
Osallistava budjetointi	Budjetointi, jonka laadintaan osallistuu myös alaisia
Vähäinen kirjanpidollisten mekanismien rooli	Ohjauksen keskittyminen ei-kirjanpidollisiin tai voitto-orientoituneisiin mekanismeihin
<i>Mekanistisemmat</i>	
Korkea laskentatoimen mekanismien tai budjetoinnin rooli	Mekanismit, jotka korostavat laskentatoimen tietoja ja budjetointia
Kapea-alaiset mekanismit	Laskennallinen, historiallinen tai sisäinen tieto
Kehittyneet budjetointijärjestelmät	Teknisesti kehittynyt budjetointi, esim. DCF-laskelmat
(Teknisesti) kehittyneet ohjausjärjestelmät	Erilaiset kustannuslaskennan, laadunhallinnan ja varastonhallinnan teknisesti kehittyneet menetelmät
Henkilöidenväliset kehittymättömät ohjausmekanismit	Epäformaali ohjaus, joka silti perustuu keskittämiseen, autonomian puutteeseen ja esimiespaineeseen
Lopputulosohtaus	Lopputuloksiin tai tehokkuuteen keskittyvä ohjaus
Käyttäytymisen ohjaus	Standardisointi, säännöt, formalisointi
Patriarkaallinen ohjaus	Ohjaus keskittynyt organisaation huipulle
Prosessiohtaus	Tuotannollinen/prosessimainen lähestymistapa
Diagnostiset järjestelmät	Ohjaus antaa palautetta toiminnasta, kybernetiikka

Ohjaus voidaan formaaliuden lisäksi jakaa myös byrokraattiseen ja vuorovaikutukselliseen (interaktiiviseen). Byrokraattisessa ohjauksessa ohjausta harjoitetaan esimerkiksi ohjeiden ja suunnitelmien avulla ilman henkilökohtaista vuorovaikutusta (Poskela 2009).

Vastaavasti interaktiivisessa ohjauksessa ohjaajan ja ohjattavan välillä on henkilökohtaista vuorovaikutusta, jonka nähdään myös kannustavan työntekijöitä, tarjoavan tarkempaa informaatiota ja rohkaisevan vertikaalista integraatiota (Hales 1993; Simons 1994; Ramaswami 1996; Bonner et al. 2002). Simonsin (1994) mukaan johto voi tehdä mistä tahansa ohjausmekanismista interaktiivisen ottamalla aktiivisen roolin ko. mekanismin käyttämisessä. Näin esimerkiksi osallistavalla tavoitteenasetannalla voidaan lisätä työntekijöiden sitoutumista tavoitteisiin (Poskela 2009).

### **Ohjauksesta vastaava taho**

Ohjausmalleja voidaan luokitella myös sen mukaan, mikä taho vastaa ohjauksesta. Kirjallisuudesta voidaan tunnistaa kaksi päänäkemystä: itseohjautuvuus ja ulkopuolinen ohjaus. Itseohjautuvuudessa ohjattava peilaa itse omaa toimintaansa tavoitteisiin ja tekee tarvittavia muutoksia tämän perusteella. Ulkopuolisessa ohjauksessa taas ohjauksesta vastaa taho, joka ei ole suorassa yhteydessä ohjattavan tehtävän suorittamiseen (Hutzschenreuter 2009).

Äärimmäisesti tarkasteltuna itseohjautuvuudessa ohjattava vastaa täysin itse tavoitteidensa asettamisesta, tehtävän suorittamisesta ja suoriutumisen vertaamisesta tavoitteisiin (Manz & Sims Jr. 1980). Perusajatus itseohjautuvuuden takana on se, että ohjattavalla henkilöllä on sisäinen motivaatio suoriutua hyvin ja että tuo sisäinen motivaatio ohjaa häntä oikeaan suuntaan ilman ulkopuolista ohjaustakin (Merchant 1985). Organisaatio voi edesauttaa itseohjautuvuutta valtuuttamisella (engl. *empowerment*), työtehtävien muotoilulla, koulutuksella ja palkitsemisratkaisuilla (Kirsch et al. 2002).

Toisessa ääripäässä, ulkopuolisessa ohjauksessa, ohjauksen kohde ja ohjaaja on eriytetty täydellisesti toisistaan. Tällä saavutetaan suurempaa neutraaliutta ja objektiivisuutta, mutta toisaalta rajoitetaan ohjattavan päätäntävaltaa verrattuna itseohjautumiseen (Hutzschenreuter 2009). Hyvin usein ulkopuolisella ohjauksella tarkoitetaan aiemmin kuvattuja perinteisiä ohjausmenetelmiä, kuten raportointia ja seuranta (Poskela 2009). Nämä eivät kuitenkaan täytä Hutzschenreuterin (2009) ääripäistä määritelmää, jossa ohjaaja on eriytetty täydellisesti ohjattavasta tahosta. Näistä esimerkkejä ovat ennemmin esimerkiksi erilaiset laatusertifikaatit.

Itseohjautuvuuden ja ulkopuolisen ohjauksen välimuotona voidaan pitää ryhmäohjausta. Perusajatuksena on se, että ryhmä ohjaa itse omaa toimintaansa. Kyseistä ohjauksen muotoa on tutkittu paljon, mutta terminologia ja ymmärrys siitä, mitä ryhmäohjauksella tarkoitetaan, vaihtelee (Poskela 2009). Esimerkiksi Hutzschenreuter (2009) puhuu ryh-

mäohjauksen yhteydessä lähinnä autonomisista ryhmistä, kun taas Hofstede (1978) tarkastelee poliittista ohjausta ja Poskela itse tarkastelee tässä yhteydessä myös mm. klaaniohjausta. Yhdistävänä tekijänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että ryhmäohjauksessa ryhmän toimintaa ohjaa sosiaalinen paine, joka ohjaa ryhmän jäseniä toimimaan saman tavoitteen vaatimalla tavalla.

Käytännön mekanismeina ryhmäohjaukseen kuuluvat aiemmin klaaniohjauksen kohdalla tarkastellut henkilövalintoihin liittyvät keinot. Sen lisäksi, etenkin Hutzschenreuterin (2009) tiimityön näkökulmaan liittyen, voidaan hyödyntää ryhmän suoriutumiseen sidottua palkitsemista. Barkerin (1993) mukaan ryhmäohjaus ei välttämättä tarkoita heikkoa ohjausta; hänen mukaansa sopiva yhdistelmä ryhmäpainetta ja sääntöihin perustuvaa ohjausta voi itse asiassa tiukentaa ohjausta.

### Yhteenvedo ohjausmallien luokittelusta

Edellä on esitelty hyvin kattavasti ja Halesin (1993) luokittelua suurilta osin noudattaen erilaisia dimensioita, joiden kautta ohjausmalleja voidaan luokitella. Luvulla on kaksi pääviestiä.

Ensinnäkin aiemmassa kirjallisuudessa on erittäin runsaasti ohjausmalleja, jotka painottavat erilaisia asioita. Tästä esimerkkinä on alla taulukossa 11 esitetty Poskelan (2009) yhteenvedo, jossa hän on kuvannut joukon ohjausmalleja Halesin luokitteluun sitoen.

Taulukko 11. Ohjausmalleja Halesin (1993) luokitteluun sitoen (muokattu lähteestä Poskela 2009).

	(Ouchi 1979)	(Merchant 1982)	(Eisenhardt 1985)	(Jaworski 1988)	(Hales 1993)	(Simons 1994)	Ramaswami 1996	Abernathy & Brownell	(Bonner et al. 2002)	(Marginson 2002)
sisääntulo		x		x	x	x		x		
lopputulos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
käyttäytyminen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
arvopohjainen				x	x	x				x
klaani	x	x		x	x	x	x	x		x
itseohjautuvuus		x		x	x		x			
epäformaalius				x	x		x			
vuorovaikutteisuus					x	x	x		x	

Toisekseen suurimmalle osalle luokitteludimensioista on tunnistettu myös tilanteita, joissa jokin toimintatapa on toista toimivampi. Tästä esimerkkinä ovat aiemmin taulukossa 9 kuvatut seikat, jotka voivat selittää valintaa lopputulos- ja käyttäytymisen ohjauksen välillä.

### 2.3.3. Ohjaus muutosohjelmaympäristössä

Edellisissä luvuissa on esitelty hyvin kattavasti ohjausta yleisestä näkökulmasta tarkastellen. Seuraavaksi näkökulma on muutosohjelmien ohjaukseen keskittyvä. Luku rakentuu etenkin Niemisen ja Lehtosen (2008) viitekehyksen ympärille, koska kyseinen malli on myös tämän tutkimuksen empiirisen osan ytimessä ja koska kyseessä on yksi harvoista puhtaasti muutosohjelman ohjausta tarkastelleista tutkimuksista.

Nieminen ja Lehtonen (2008) tutkivat neljää muutosohjelmaa. Osa ohjelmista oli yksityisellä ja osa julkisella sektorilla toimivan organisaation toteuttamia. Niemisen ja Lehtosen lähtökohtana olivat konkreettiset ohjausmekanismit aiemmin tässäkin tutkimuksessa sivutuista Ouchin (1979), Kirschin (1997; 2002), Simonsin (1994) ja Barkerin (1993) tutkimuksista. Ohjausmekanismit ryhmiteltiin kolmeen ohjausluokkaan: byrokraattiseen ja klaaniohjaukseen sekä itseohjautuvuuteen. Tämän jälkeen kirjallisuudesta tunnistettuja ohjausmekanismeja peilattiin empiiriseen materiaaliin. Neljästä muutosohjelmasta tunnistetut ohjausmekanismit on esitetty alla kuvassa 7.

Ohjauksen kolme luokkaa (Nieminen & Lehtonen, 2008)

Byrokraattinen ohjaus	Klaaniohjaus	Itseohjautuvuus
<i>Rajoittavat mekanismit</i>	<i>Arvopohjaiset mekanismit</i>	<i>Autonomia, itsenäinen päättävä valta:</i>
- Ohjeet, määräykset	- Missiot	- Projektin päivittäisistä asioista
- Käytössäännöt	- Visiot	- Projektin työtavoista
- Toiminnalliset rajoitukset	- Ydinarvot	- Projektin tavoitteista
- Toiminnalliset määräykset		
- Strategisen suunnittelun järjestelmät		
<i>Diagnostiset mekanismit</i>	<i>Interaktiiviset mekanismit</i>	
- Projektisuunnitelmat	- Projektipäälliköiden valinnat	
- Budjetit, rahankäytön seuranta	- Koulutus	
- Henkilöstön allokointi	- Epäformaalit keskustelut	
- Aikataulut	- Epäformaalit tapahtumat	
- Tavoitteenasetanta	- Ryhmäpaine	
- Numeerinen suoriutumisen seuranta	- Tavoiteorientoitunut työskentely	
- Kannustimet, bonukset, tulospalkkaus		
- Raportointi		
- Formaalit tapaamiset		
- Henkilökohtainen valvonta		
- Valvonta muiden henkilöiden kautta		

Kuva 7. Niemisen ja Lehtosen ohjauksen viitekehys.

Ensimmäinen Niemisen ja Lehtosen päähavainnoista oli se, että kaikissa tarkastelluissa muutosohjelmissa byrokraattinen ohjaus oli hyvin hallitsevaa. Heidän mukaansa tämä ei ole sinänsä yllättävää, koska byrokraattinen ohjaus on esimerkiksi aikataulujen, raportoinnin, tavoitteenasetannan ja formaalien kokousten muodossa keskeinen osa projektinhallinnan prosessimalleja (vrt. myös luku 2.2.1).

Tärkeimpänä klaaniohjauksen muotona Nieminen ja Lehtonen tunnistavat henkilövalinnat, eli oikeiden henkilöiden sijoittamisen oikeisiin projekteihin. Lisäksi erityisesti epäviralliset keskustelut olivat merkittäviä.

Itseohjautuvuuden osalta Niemisen ja Lehtosen tärkein havainto oli se, kuinka paljon itseohjautuvuus vaihteli case-tapausten välillä. Toisessa ääripäässä projektipäällikkö sai itsenäisesti päättää lähinnä projektinsa päivittäisistä työskentelytavoista, kun taas toisessa ääripäässä projektipäälliköllä oli päätäntävaltaa myös projektin tavoitteenasetannassa.

Koko viitekehystä tarkastellen he nostavat tärkeimpänä havaintona esiin sen, kuinka eri ohjausluokkien suhteelliset merkitykset vaihtelivat case-tapausten välillä. Heidän mukaansa erilaiset ohjausluokat eivät myöskään ole toisiaan korvaavia, vaan ennemminkin täydentäviä. Ohjaus voidaan siis nähdä ohjausmekanismien portfoliona, jossa eri mekanismien merkitys vaihtelee tilanteesta riippuen. Niemisen ja Lehtosen tutkimus ei ole ainut ko. havainnon tehnyt, vaan samankaltaisia ajattelutapaa ovat noudattaneet myös esimerkiksi Badenfelt (2007) ja Langfield-Smith (2008).

Badenfeltin (2007) näkökulmana oli tutkia ohjausta luottamuksen testaajana ja säilyttäjänä asiakkaan ja rakennusprojektin rakennuttajan välillä. Myös Badenfelt tunnisti sekä formaaleja että epäformaaleita ohjausmekanismeja. Formaaleja lopputulosohjauksen mekanismeja olivat muun muassa budjetointi, rahankäytön seuranta ja aikataulutus. Formaaleihin käyttäytymisen ohjauksen mekanismeihin Badenfelt sijoitti esimerkiksi erilaiset projektin etenemistä seuranneet kokoukset, kameravalvonnan ja rakennustyömaan tarkastuskäynnit. Epäformaaleja ohjausmekanismeja olivat esimerkiksi erilaiset neuvottelut, asennearviointit ja asiakkaan säännölliset tilannetiedustelut.

Langfield-Smith (2008) tutki ohjausta strategisessa allianssissa. Samoin kuin Nieminen ja Lehtonen (2008) sekä Badenfelt (2007), myös Langfield-Smith (2008) havaitsi, että case-tapauksessa hyödynnettiin kaikkien ohjausluokkien ohjausmekanismeja. Näistä esimerkkejä olivat KPI-tavoitteiden asettaminen, palkitsemiskäytännöt, henkilövalinnat ja epäviralliset tapaamiset, työpajat ja muut sosiaalista ohjausta edistäneet välineet.

Edellä on kuvattu, kuinka Niemisen ja Lehtosen ohella myös Badenfeltin ja Langfield-Smithin tutkimukset ovat analysoineet ohjausta ”ohjaus mekanismien portfoliona” – tyyllisen ajattelun kautta. Ainoastaan Niemisen ja Lehtosen tutkimus oli puhtaasti muutoshjelmiin keskittyvä, eikä myöskään Tuuli et al. (2010) tutkimus tarkastele muutoshjelmiä. Tuuli et al. tutkimus on kuitenkin olennainen siinä mielessä, että se pyrkii laajentamaan Niemisen ja Lehtosen viitekehystä.

Niemisen ja Lehtosen (2008), tai Badenfeltin (2007) tai Langfield-Smithin (2008), tutkimus ei juuri ota kantaa siihen, mitkä tekijät selittävät erilaisia ohjausprofiileja erilaisissa ohjaustilanteissa. Tuuli et al. (2010) selvittivät tutkimuksessaan juuri näitä selittäviä tekijöitä sekä lisäksi ohjauksella tavoiteltavia/saavutettavia hyötyjä.

Tuuli et al. tutkivat kahta rakennusprojektia ja pohjasivat tutkimuksena Niemisen ja Lehtosen (2008) viitekehukseen. He jakoivat byrokraattisen ohjauksen kahteen osaan, tämänkin tutkimuksen aiemmin esittelemää luokittelua seuraten lopputulos- ja käyttäy-



tymisen ohjaukseen. Tuuli et al. viitekehys ja erityisesti kirjallisuuteen perustuva näkemys eri ohjausluokkien tyypillisistä käytötapauksista on esitetty taulukossa 12.

Taulukko 12. Ideaalit olosuhteet eri ohjaustyyppien hyödyntämiselle (Tuuli et al. 2010).

	Formaali ohjaus		Epäformaali ohjaus	
	Lopputulosohjaus	Käyttäytymisen ohjaus	Klaaniohjaus	Itseohjautuvuus
Ideaalit olosuhteet ko. ohjaustyyppille	- Tunnetut ja mitattavissa olevat lopputulokset - Eksplisiittinen linkki palkitsemisen ja lopputuloksen välillä	- Ohjattavan prosessin ymmärrys - Käyttäytyminen havainnoitavissa - Eksplisiittinen linkki palkitsemisen ja käyttäytymisen välillä	- Ohjattavaa prosessia ei tunneta - Lopputulos ei mitattavissa - Käyttäytyminen havainnoitavissa - Palkitseminen linkitetään arvoihin	- Ohjattavaa prosessia ei tunneta - Lopputulos ei mitattavissa - Käyttäytyminen heikosti havainnoitavissa
Esimerkkejä	Suorituskykyta-voitteet	Käyttäytymissäännöt, sopimukset, käsikirjat	Missiot, ydin arvot, ryhmäpaine, kulttuuri, normit	Autonomia, päättäväisyyttä, sisäinen motivaatio

Edellisessä taulukossa näkyy selvä yhteys aiemmin esiteltyyn Ouchin viitekehykseen (kuva 6), mutta Tuuli et al. täydentävät näkemystä käyttäytymisen havainnoitavuudella ja yhteydellä palkitsemiseen.

Kyseisen laajennuksen lisäksi tämän tutkimuksen kannalta Tuuli et al. tutkimuksessa olennaisia ovat siinä tunnistetut ohjauksen syyt. Tuuli et al. tunnistivat runsaasti tekijöitä, joiden nähtiin vaikuttavan siihen, miksi juuri kyseistä ohjausluokkaa suosittiin kyseisessä tilanteessa. Tekijät on luokiteltu neljään ryhmään: henkilö-, ryhmä-, organisaatio- ja projektitasoisiiin.

Ohjausvalintoja selittävät tekijät on esitetty seuraavalla taulukossa 13. Taulukosta on poistettu joitakin hyvin vahvasti rakennuslalle tyypillisiä tekijöitä sekä joitakin tekijöitä on yhdistetty yleiskuvan parantamiseksi. Huomionarvoista taulukon 13 esimerkeissä on se, että ”ohjausluokka”-sarakkeessa on esitetty vain kyseiseen esimerkkiin liittyvä ohjausluokka.

Taulukko 13. Henkilö-, ryhmä-, organisaatio- ja projektitasoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat tarvittavaan ohjaustyyppiin (muokattu lähteestä Tuuli et al. 2010).

Tekijä	Esimerkki	Ohjausluokka
<i>Henkilötasoiset</i>		
Kokemus	Projektiryhmällä ei ollut kokemusta kyseisenkaltaisesta työstä	Käyttäytymisen tai lopputulosohjaus
Kansallisuus ja kulttuuri	Useiden kansallisuuksien ja kulttuurien vaikutus hyväksyttävään käyttäytymiseen	Käyttäytymisen tai klaaniohjaus
Luottamus	Henkilöiden välinen korkea luottamus vähensi tarvittavan ohjauksen tarvetta	Käyttäytymisen tai lopputulosohjaus
Asema organisaatiossa	Organisaatiossa korkeammalla olevat pystyivät ohjaamaan asemansa avulla	Kaikki ohjausluokat
Persoonallisuus	Voimakkaat, dominoivat persoonat olivat esteenä yhteistyölle	Klaaniohjaus
Status	Projektipäällikkö oli muihin henkilöihin nähden erittäin kokenut	Itseohjautuvuus
Avomielisyys	Suhtautuminen erilaisiin ideoihin oli poikkeuksellisen avointa	Itseohjautuvuus
<i>Ryhmätasoiset</i>		
Kokemus	Projektiryhmällä ei ollut kokemusta kyseisenkaltaisesta työstä	Käyttäytymisen tai lopputulosohjaus
Luottamus	Vahva luottamus siihen, että kaikki työskentelevät yhteisen tavoitteen eteen	Käyttäytymisen tai lopputulosohjaus
<i>Organisaatiotasoiset</i>		
Ylimmän johdon tuki	Ylimmän johdon tuki sille, että ryhmä sai joustavasti kokeilla ideoitaan	Itseohjautuvuus
Organisaatiokulttuuri	Epäonnistumisen tai rangaistuksen pelko ohjaa sääntöjä noudattavaan käytökseen	Käyttäytymisen, klaani- tai lopputulosohjaus
Luottamus	Projektin toteuttajalla ja asiakkaalla oli takanaan pitkä asiakassuhde	Käyttäytymisen ohjaus
Riskinsietokyky	Epäonnistumisen riski esti suurempaa itseohjautuvuutta	Itseohjautuvuus
Kokemus	Kyseisellä divisioonalla ei ollut aiempaa kokemusta projektityöstä	Kaikki ohjaustyyppit
<i>Projektitasoiset</i>		
Projektin tilanne	Projekti oli osa tärkeää ohjelmaa ja tarvitsi siten paljon huomiota	Käyttäytymisen ohjaus
Projektin monimutkaisuus	Projekti oli jostakin syystä erityisen monimutkainen	Käyttäytymisen tai lopputulosohjaus

Tämän tutkimuksen kannalta Tuuli et al. tutkimus on kahdella tapaa merkityksellinen. Ensinnäkin se on vielä yksi osoitus lisää Niemisen & Lehtosen (2008) portfolio-tyyppisen lähestymistavan toimivuudesta. Toisekseen Tuuli et al. havainnot ovat esi-

merkkejä siitä, kuinka moninaiset eri tekijät voivat selittää eri ohjausluokkien välisiä valintoja.

Kaikki edellä kuvatut tutkimukset – Nieminen & Lehtonen (2008), Badenfelt (Badenfelt 2007), Langfield-Smith (Langfield-Smith 2008) ja Tuuli et al. (2010) – nojaavat etenkin Ouchin (1979) alkuperäiseen tutkimukseen. Esimerkkinä Simonsin (1994) mallin soveltamisesta moniprojektiympäristöön toimii seuraava Canonicon ja Söderströmin (2010) tutkimus.

Canonico ja Söderström liittivät Simonsin neljä ohjausluokkaa – arvopohjaiset, rajoittavat, diagnostiset ja interaktiiviset järjestelmät – moniprojektiympäristön erityispiirteisiin. Canonicon ja Söderströmin päähavainnot on esitetty taulukossa 14.

Taulukko 14. Simonsin (1994) ohjausmalli moniprojektiympäristön johtamisessa (muokattu lähteestä Canonico & Söderlund 2010).

	Arvopohjaiset järjestelmät	Rajoittavat järjestelmät	Diagnostiset järjestelmät	Interaktiiviset järjestelmät
Ohjauksen perusidea	Ohjattavien sitouttaminen organisaation tavoitteisiin	Ohjattavien vapauden rajoittaminen	Ohjaus perustuu valvontaan ja poikkeamiin reagointiin	Ohjaus perustuu johdon läheisyyteen ja vuorovaikutukseen
Erityispiirre moniprojektiympäristössä	Voi joko edistää tai estää innovatiivista käyttäytymistä projektitasolta ylöspäin	Pienentää riskiä, että projektit alkavat toimimaan ulkopuolisen logiikan mukaan	Mahdollistaa projektien vertailun	Luo sisäisen keskustelualueen projektipäälliköille strategisten asioiden suhteen
Haasteet moniprojektiympäristössä	Projektit voivat olla liian heterogeenisiä ja siten vaatia erilaisia lähestymistapoja	Potentiaalinen projektien välinen vuorovaikutus voi kärsiä	Ei huomioi projektien välisiä riippuvuuksia	Voi olla haastava hallita, jos samanaikaisesti on käynnissä paljon projekteja

Kuten yllä olevasta taulukosta huomataan, pystyivät Canonico ja Söderström sijoittamaan Simonsin viitekehyksen moniprojektiympäristöön. Kun Canonicon ja Söderströmin näkemystä verrataan Niemisen ja Lehtosen havaintoihin, voidaan useat Niemisen ja Lehtosen tunnistamista mekanismeista sijoittaa myös Canonicon ja Söderströmin Simonsia seuraavaan malliin.

Samoin kuin edellinen Tuuli et al. (2010) tutkimus, myös Canonico ja Söderström pyrkivät ymmärtämään ohjausvalintoja selittäviä kontingenssitekijöitä. Canonicon ja Söderströmin havainnoissa dimensioina ovat projektiryhmien välisen vuorovaikutuksen määrä (korkea tai vähäinen) ja projektien avoimuus ulkoiseen toimintaympäristöön (korkea tai matala). Vähäisen vuorovaikutuksen tai avoimuuden havaittiin suosivan Simonsin viitekehyksessä diagnostisia ja korkean vuorovaikutuksen tai avoimuuden interaktiivisia järjestelmiä.

Dahlgren ja Söderström (2010) tutkivat neljää hyvin projekti-intensiivistä organisaatiota. Tutkimuksen fokus ei ollut täydellisesti muutosohjelman ohjauksessa, mutta heidän löydöksensä ovat silti olennaisia, koska tavoitteena oli luoda typologia siitä, millä tavoin moniprojektiympäristöä voidaan ohjata ja, ennen kaikkea, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, millainen ohjausstrategia soveltuu parhaiten mihinkin tilanteeseen.

Dahlgrenin ja Söderströmin typologiassa muuttujina ovat projektien väliset riippuvuussuhteet (paljon vai vähän) ja projektiin liittyvä epävarmuus (korkea vai matala). Korkeasta riippuvuudesta esimerkkinä on tilanne, jossa projektin lopputuotos on toisen projektin lähtötilanteena. Projektiin liittyvän epävarmuuden osalta he noudattavat Pich et al. (2002) määritelmää, jossa epävarmuus liittyy siihen, kuinka hyvin projektin lopputulokset, vaatimat resurssit ja työprosessi ovat ennustettavissa.

Projektien väliset riippuvuudet ja projektiin liittyvä epävarmuus muodostavat nelikentän, joka on kuvattu alla kuvassa 8. Näiden neljän mahdollisen tilanteen merkitys moniprojektiympäristön johtamiselle esitellään seuraavaksi.

		Projektin epävarmuus	
		<i>Matala</i>	<i>Korkea</i>
Projektien väliset riippuvuudet	<i>Matala</i>	Rutiinipohjainen ohjaus (I)	Resurssipohjainen ohjaus (III)
	<i>Korkea</i>	Suunnitteluun pohjautuva ohjaus (II)	Ohjelmälähtöinen ohjaus (IV)

Kuva 8. Riippuvuuksien ja epävarmuuden suhde tarvittavaan ohjausmalliin (muokattu lähteestä Dahlgren & Söderlund 2010).

Ensimmäisessä tapauksessa (tilanne I) tarkasteltavalla projektilla ei ole juurikaan riippuvuuksia muiden projektien kanssa ja projektiin liittyvä epävarmuus on vähäistä. Tällöin haasteena on lähinnä ohjata projektia toimimaan rutinoitulla ja standardoidulla tavalla, Dahlgrenin ja Söderströmin havainnoissa tyypillisesti projektinhallinnan prosessia noudattaen.

Toisessa tilanteessa (II) projektiin liittyvä epävarmuus on edelleen matalalla tasolla. Mintzbergin (1983) mukaan vähäinen epävarmuus mahdollistaa suunnitelmien hyödyntämisen ohjausmekanismeina. Dahlgrenin ja Södergrenin empiiriset havainnot vastaavat Mintzbergin näkemystä. Aiemmin kuvattuun Halesin (1993) luokitteluun sitoen voidaan ajatella, että tarkasteltavassa tilanteessa ohjauksen fokus on sekä sisääntulo-ohjauksessa että varsinaisen toteutuksen ohjauksessa joko lopputulos- tai käyttäytymisen ohjauksena. Jälkimmäisistä esimerkkejä ovat Dahlgrenin ja Södergrenin havainnot siitä, kuinka

suunnittelun ohella yritykset hyödynsivät myös erilaisia komiteoita ja projektitoimiston operatiivista valvontaa.

Kolmannelle (III) ja neljännelle (IV) tilanteelle yhteistä on se, että korkeampi projektin epävarmuus rajoittaa suunnittelun käyttökelpoisuutta ohjaavana mekanismina (Dahlgren & Söderlund 2010). Koska Pich et al. (2002) määritelmässä lopputulokseen liittyvä epävarmuus on yksi osa projektin epävarmuutta, voidaan käsiteltävää tilannetta osittain verrata Ouchin (1979) näkemykseen siitä, kuinka lopputuloksen mitattavuuden vähenyessä lopputulosohjauksen käyttökelpoisuus vähenee.

Kolmannessa tilanteessa epävarmuus rajoittaa näkemystä siitä, millainen lopputulos projektista on tulossa tai millaisilla toimintatavoilla siihen pitäisi pyrkiä. Ko. tilanteeseen Dahlgren ja Södergren tunnistavat kaksi ohjauksen pääkeinoa: projektipäälliköiden valinnat ja, yleisemmin, resurssien allokointi projekteille. Tilanteesta on taas löydettyvissä selvä linkki Halesin (1993) luokitteluun, koska henkilövalinnat ja resursointipäätökset ovat hyvin selvästi sisääntulo-ohjaukseen kuuluvia ohjauskeinoja. Myös Dahlgren ja Södergren tekevät saman havainnon ohjauksen fokuksesta. Dahlgren ja Södergren liittävät resurssipohjaisen tilanteen myös aiemmin esiteltyihin Simonsin ja Ouchin ohjausmalleihin ja erityisesti niiden arvopohjaisiin mekanismeihin (Simons) ja klaaniohjaukseen (Ouchi). Esimerkiksi projektipäälliköitä (valinta ohjausmekanismina) koulutettiin yhteisesti, jotta he jakaisivat ylimmän johdon näkemykset tahtotilasta (arvopohjaiset mekanismit / klaaniohjaus). Lisäksi pyrkimyksenä oli tehdä projekteista melko itseohjautuvia. Tilannetta voidaan verrata aiemmin esiteltyyn viitekehykseen (kuva 6), jossa ko. tilanteessa suositeltava ohjaustapa on joko klaaniohjaus tai itseohjautuvuus.

Viimeisessä tilanteessa epävarmuus heikentää suunnittelun ohjaavia mahdollisuuksia ja pakottaa hyödyntämään enemmän epäsuoria ohjaustapoja. Kuitenkin lisääntyneiden riippuvuuksien hallintaan tarvitaan jokin koordinoiva taho, josta konkreettisia esimerkkejä ovat ohjelmajohtajan rooli ja ohjelmason seurantakokoukset.

Kun Nieminen ja Lehtonen havaitsivat sen, kuinka muutosohjelman ohjauksessa sovelletaan monia erityyppisiä ohjausmekanismeja, kertoo Dahlgrenin ja Södergrenin tutkimus korkeammalla abstraktiotasolla siitä, kuinka erilaisissa projektiympäristöissä tarvitaan erilaisia ohjaustyyliä tai -strategioita. Dahlgrenin ja Södergrenin havaintojen voidaan nähdä myös täydentävän Niemisen ja Lehtosen havaintoja siinä mielessä, että ne esittelevät yhden mahdollisen selityksen (typologian kaksi muuttujaa) sille, mitkä tekijät voivat selittää erilaisia ohjauskäytäntöjä erilaisissa tilanteissa. Nieminen ja Lehtonen eivät omassa tutkimuksessaan analysoi merkittävällä tavalla sitä, mitkä seikat voivat selittää eroja case-tapausten välillä.

Dahlgrenin ja Södergrenin malli on myös, kuten edellä on esimerkein todettu, hyvin yhtenäinen esimerkiksi Halesin (1993) luokittelun kanssa ja siten tuo empiiristä pohjaa Halesin jaottelun käyttökelpoisuudelle. Erityisen huomionarvoista on myös se, että, ku-

ten tämänkin tutkimuksen empiirisestä osasta ilmenee, myös muutosohjelman sisällä on erilaisia projekteja, mistä johtuen on mahdollista, että Dahlgrenin ja Södergrenin mallia voidaan soveltaa kokonaisen moniprojektiorganisaation lisäksi myös yksittäisen muutosohjelman analysointiin. Samaten Dahlgrenin ja Södergrenin case-organisaatioiden projektisalkuissa oli myös ohjelmamuotoisesti johdettuja kokonaisuuksia.

### 2.3.4. Ohjaavat roolit ja rakenteet

Tutkimuksen pääfokus on edellä kuvatuissa käytännön ohjausmekanismeissa. Kuitenkaan ohjaus ei tapahdu automaattisesti tai tyhjiössä, mistä johtuen seuraavassa tarkastellaan lyhyesti ohjauksen kannalta olennaisia rooleja ja rakenteita.

#### Ohjelmajohtajan kompetenssi

Kompetensseilla on suuri rooli projektinhallinnan tutkimuksessa. Partington et al. (2005) jakavat kyseiset tutkimukset kolmeen ryhmään: tehtäväorientoituneisiin, tekijäorientoituneisiin ja fenomenografisiin (engl. *work-oriented*, *worker-oriented* ja *phenomenography*).

Ensin mainituissa tarkasteltavana on projektipäällikön tehtäväkenttä, eli tehtäväalueet, joita hyvän projektipäällikön on hallittava. Näistä esimerkkejä ovat projektinhallinnan ammattijärjestöjen osaamisstandardit, jotka ovat luonteeltaan listoja projektipäällikön tärkeistä osaamisalueista (APM 2000; Project Management Institution 2000). Tekijäorientoituneissa tutkimuksissa tavoitteena on tunnistaa projektipäällikön hyviä ominaisuuksia. Tästä esimerkkinä on Gadakenin (1994, Pellegrinelli 2008 mukaan) tutkimus, jossa tunnistettiin kuusi ominaisuutta, jotka erottivat tilastollisesta merkittävällä tavalla erinomaiset projektipäälliköt keskiverroista. Nämä kuusi ominaisuutta olivat: omistajuuden tunne, poliittinen tietoisuus, suhteiden kehittäminen, strateginen vaikutus, ihmistenvälinen arviointi ja tehtäväorientoituneisuus.

Hyvin tyypillisesti kokeneita projektipäälliköitä on ylennetty ohjelmapäällikön rooliin (Pellegrinelli 2008, s. 17). Tutkimukset kuitenkin osoittavat (Pellegrinelli 2002), että tämä projektipäälliköstä ohjelmajohtajaksi siirtyminen ei ole onnistunut helposti, koska ohjelmajohtajan kompetenssivaatimukset ovat erilaisia kuin projektipäälliköllä.

Yksi harvoista ohjelmajohtajan kompetenssivaatimuksia laaja-alaisesti kartoittaneista tutkimuksista on Partington et al. (2005) fenomenografinen tutkimus. Fenomenografiasa tutkimuksen tavoitteena on ”kuvailla, analysoida ja ymmärtää erilaisia käsityksiä ilmiöistä sekä käsitysten keskinäisistä suhteista” (Huusko & Paloniemi 2006). Ohjelmajohtajan kompetenssien kannalta kyseinen tutkimuksellinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että tavoitteena on ymmärtää, mitä henkilö mieltää työkseen ja mitä hän ajattelee siitä (Partington et al. 2005).

Partington et al. tutkimuksen kohteena oli 15 erilaista ohjelmaa, joista haastateltiin ohjelmajohtajien lisäksi myös esimiehiä, asiakkaita, kollegoita ja alaisia. Lopputuloksena Partington et al. rakensivat mallin, jossa ohjelmajohtajan kompetenssia arvioitiin 17 attribuutin avulla. Jokaisella attribuutilla ohjelmajohtajaa arvioidaan tasojen 1-4 välillä. Esimerkiksi attribuutilla ”suhde tiimiin” ensimmäisen tason ohjelmajohtaja on avunpyyntöjen suhteen tukeva ja vastaanottavainen, kun taas korkeimman tason ohjelmajohtaja nostaa tiimin itseluottamusta karismallaan ja saa ihmiset muuttamaan luonnollista käyttäytymistään. Partington et al. kompetenssimalli on kuvattu tiivistetysti alla taulukossa 15.

Taulukko 15. Partington et al. (2005) tiivistetyt ohjelmajohtajan kompetenssiluokat.

Attribuuttiryhmä	Pääsisältö
Ohjelmajohtajan suhde työhönsä	Näkemyksen moninaisuus, henkinen sitoutuminen ja tehtäväorientoituneisuus.
Ohjelmajohtajan suhde muihin henkilöihin	Sitoutuminen ryhmätyöhön, lähestymistavat konfliktitilanteisiin, kehittäminen ja kehittyminen, muiden ohjelmajohtajaan asettamat odotukset.
Ohjelmajohtajan suhde ohjelmaympäristöön	Sopeutumiskyky, tietoisuus organisatorisista rajoista, lähestymistavat riskeihin, viestintään, hallintoon, ohjelman laajuudenhallintaan, aikatauluihin ja budjetointiin.

Partington et al. malli kuvaa sitä, kuinka ensimmäisellä tasolla ohjelmajohtaja pitää vielä, projektipäällikön tavoin, ohjelmia monimutkaisina ja suurina projekteina, kun taas korkeimmalla tasolla hän tarkastelee asioita hyvin strategisesta ja tulevaisuutta peilaa-vasta näkökulmasta (Pellegrinelli 2008). Pellegrinelli myös korostaa, että alempien tasojen osaaminen ei tarkoita kyvyttömyyttä tai osaamattomuutta.

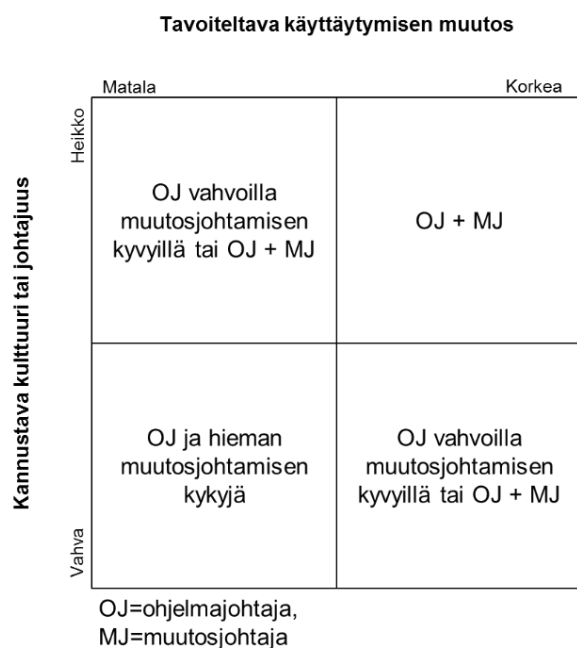
### **Muutoksen johtamisen ja ohjelmajohtajan suhde**

Erityisesti muutosohjelmiin liittyen osassa standardimalleista muutosjohtamisen vastuuta kantaa erillinen henkilö, jota esimerkiksi MSP-malli kutsuu nimellä liiketoiminnan muutosjohtaja (engl. *Business Change Manager*). MSP-mallissa kyseisen henkilön tehtävänä on vastata ohjelma hyötytavoitteiden määrittelystä sekä hallinnasta ohjelman elinkaaren aikana ja suurissa muutostilanteissa myös vastata uusien rakenteiden, toimintamallien ja työskentelytapojen luomisesta organisaatioon (Office of Government Commerce 2007, ss. 32–33)

Crawford ja Nahmias (2010) ovat tutkineet projektipäällikön, ohjelmajohtajan ja muutosjohtajan välistä kompetenssisuhdetta. Tärkeänä huomiona he havaitsivat, että kirjallisuus piti projektipäälliköiden ja ohjelmajohtajien tehtäväkenttää samankaltaisempana muutosjohtajiin verrattuna, kuin todellinen tilanne case-tapauksissa. Crawfordin ja Nahmiaksen empiiristen havaintojen pohjalta tärkeimmät yhtäläisyydet olivat viestintä-

nässä, sidosryhmien hallinnassa ja suunnittelussa. Kuitenkin myös edellä mainittujen yhteisten tehtäväkenttien sisällä havaittiin eroja. Esimerkiksi sidosryhmien hallinnan suhteen muutosjohtajat pyrkivät sitouttamaan sidosryhmiä laaja-alaisemmin projekti-päälliköiden ja ohjelmajohtajien keskittyessä voimakkaammin omaan ryhmäänsä ja projektin lähimpiin yhteyksiin.

Crawford ja Nahmias korostavat myös muutoksenjohtamisen ja ohjelmajohtamisen välisen suhteen kontekstisidonnaisuutta. Heidän mukaansa siihen, kuinka paljon muutoksenhallintaorientoituneita vaatimuksia ohjelmajohtajaan kohdistuu vaikuttaa toisaalta organisaation kulttuuri ja toisaalta tavoiteltavan muutoksen luonne. Kannustava kulttuuri tai johdon vahva tuki edesauttavat muutoksen toteutumista, vaikka ohjelmajohtaja ei keskittyisikään voimakkaasti muutoksenjohtamiseen. Vastaavasti tavoiteltavan käyttäytymismuutoksen suuruus lisää suoraan tarvittavan muutosjohtamisen tarvetta. Crawfordin ja Nahmiaksen havainnot on esitetty alla kuvassa 9. Vastaavasti kuin Crawfordin ja Nahmiaksen mallissa, myös MSP-standardimallin määritelmässä muutosjohtaja voi tilanteesta riippuen olla joko erillinen rooli tai osa toisen henkilön tehtäväkuvaa (Office of Government Commerce 2007, s. 32).



Kuva 9. Organisaatiokulttuurin ja johdon tuen sekä tavoiteltavan käyttäytymisen muutoksen suhde ohjelmajohtajan muutosjohtamistaitoihin (muokattu lähteestä Crawford & Nahmias 2010).

Yllä olevaa kuvaa voidaan peilata aiemmin tarkasteltuihin ohjelmajohtajan kompetenssivaatimuksiin. Partington et al. (2005; Pellegrinelli 2008) kompetenssien viitekehyksessä esimerkiksi yksi attribuutti on ohjelmajohtajan kyky sopeutua erilaisiin rooleihin. Crawfordin ja Nahmiaksen (2010) viitekehykseen yhdistäen tavoiteltavan muutoksen luonne, organisaatiokulttuuri ja ohjelmajohtajan kompetenssi vaikuttavat siihen, tarvitseeko organisaatio kaksi erillistä henkilöä vai osaavan ohjelmajohtajan.



## Ohjelman omistaja / sponsori

Ohjelmajohtajan kompetenssivaatimusten ohella toinen keskeinen muutosohjelmiin liittyvä rooli on ohjelman omistaja / sponsori. Samoin kuin äskeisen luvun lopussa kuvattu muutosjohtajan rooli, myös ohjelman omistaja tai sponsori kuuluu monen standardimallin hallintorakenteisiin. Esimerkiksi PMI-mallissa yhtenä ohjelman rakenteisiin kuuluvana roolina on ensisijaisesti taloudelliset resurssit ohjelmalle takaava sponsori, joka on joko yksittäinen henkilö tai ryhmä henkilöitä (Project Management Institution 2013, s. 47). MSP-mallissa rakenteisiin kuuluu ensinnäkin sponsoriryhmä, joka vastaa investointipäätöksistä ja priorisoinnista useiden ohjelmien kesken. Sponsoriryhmä valitsee joukostaan ohjelmalle vastuullisen omistajan (engl. *SRO*, *Senior Responsible Owner*), joka vastaa siitä, että ohjelma saavuttaa tavoitteensa ja toimittaa hyötytavoitteensa sekä esimerkiksi johtaa ohjelman johtoryhmää. (Office of Government Commerce 2007, s. 29).

Kirjallisuudessa omistajuutta on tutkittu etenkin yksittäisen projektin näkökulmasta. Tyypillisesti projektin sponsori on ylemmän johdon edustaja (Bryde 2008) ja yksinkertaisimmillaan sponsoria voidaan kuvata henkilöksi tai ryhmäksi, joka ”tarjoaa taloudelliset resurssit projektille” (Project Management Institution 2013, s. 169). Projektin omistajaa ja sponsoria käytetään usein synonyymeinä, mutta osa tutkijoista määrittelee omistajan taloudelliset resurssit takaavaa sponsoria laajemmaksi tehtäväkuvaksi (Andersen 2012). Toisaalta juuri Andersenin laajempaa tehtäväkuvaa noudattaen Bryde (2008) käyttää termiä sponsori määritellessään hyvin laajan tehtäväkentän. Hänen mukaansa sponsorin rooli on kolmijakoinen:

1. Fokus projektista ulospäin. Sponsori edustaa projektin tilaajaa ja muun muassa vastaa projektin liiketoiminnallisten tavoitteiden määrittämisestä.
2. Sisäinen tukeva rooli. Sponsori pyrkii luomaan projektille olosuhteet, jotka edesauttavat projektin onnistumista.
3. Sisäinen johtava rooli. Sponsori muun muassa varmistaa resurssien saatavuuden ja tarvittaessa lopettaa projektin.

Helmin ja Remingtonin (2005) mukaan sponsorin tavoitteena on pitää projekti käynnissä ja edustaa johdon sitoutumista projektiin. He kutsuvat sponsoria muun muassa myyjäksi, valmentajaksi, mentoriksi, suodattajaksi, liiketoiminnalliseksi tuomariksi, neuvottelijaksi, suojelijaksi ja linkiksi ylemmän johdon ja projektin välillä. Sewchurran ja Barron (2008) korostavat sponsorin ja projektipäällikön yhteistyön ja näkemysten tasapainottamisen merkitystä. Sponsorin kyvykkyyksien näkökulmasta tarvittaviksi ominaisuuksiksi on tunnistettu muun muassa senioriteetti, poliittinen tietoisuus, liiketoiminnallinen ymmärrys, kyky ja halu luoda kontakteja projektille, kyky motivoida projektiryhmää ja kommunikoida ulospäin projektin visiota ja halukkuus tehdä yhteistyötä projektipäällikön ja projektiryhmän kanssa (Englund & Bucero 2006).

## 2.4. Kontingenssiteoria ja kontekstisidonnaisuus

### 2.4.1. Yleinen kontingenssiteoria

Edellisten lukujen yhteydessä on sivuttu jo useasti kontekstisidonnaisuutta ja kontingenssiteoriaa. Tässä luvussa kuvataan kuitenkin lyhyesti ensin kontingenssiteorian yleiset pääperiaatteet. Tämän jälkeen tarkastellaan kontingenssiteoriaa voimakkaammin ohjauksen näkökulmasta sekä erityistapauksina projektin autonomiaa ja julkishallintoa muutosjohtamisen kontekstina.

Kontingenssiteorian perusidea on se, että erilaiset ympäristötekijät vaativat erilaisia organisatorisia ratkaisuja ja että organisaation tehokkuus on riippuvainen organisaation rakenteellisten ja ympäristömuuttujien välisestä yhteensopivuudesta (Shenhar 2001). Teorian juuret ovat Burns ja Stalkerin (1961) tutkimuksissa, jonka jälkeisiin perusteorioihin kuuluu mm. Lawrencen ja Lorschin (1967), Thompsonin (1967) ja Perrown (1967) tutkimukset.

Burns ja Stalker jakoivat organisaatiot orgaanisiin ja mekanistisiin (engl. *organic* ja *mechanistic organization*) ja innovaatiot radikaaleihin ja inkrementaaleihin. Mekanistista organisaatiota kuvattiin hyvin formaaliksi, keskitetyksi ja byrokraattiseksi, kun taas orgaanista organisaatiota kutsuttiin vastakohtaisesti epäformaaliksi, hajautetuksi, vähän hierarkiatasoja sisältäväksi ja runsaasti kommunikoiduksi. Burns ja Stalker korostivat, että kyseiset organisaatiomuodot eivät ole kaksi diskreettiä vaihtoehtoa, vaan jatkuvan jakauman kaksi ääripäätä. Avainhavainto oli, että mekanistinen organisaatio on sopiva vakaisiin toimintaolosuhteisiin, kun taas orgaaninen organisaatio on oikeampi vaihtoehto suurempaa muutosta vaativaan tilanteeseen. Burns ja Stalkerin tutkimusta seuranneiden Lawrencen ja Lorschin, Thompsonin ja Perrown ydinhavainnot on esitetty tiivistetysti taulukossa 16.

Taulukko 16. Kontingenssiteoriaan liittyviä perustutkimuksia (lähteestä Shenhar 2001).

Tutkimus	Tarkastellut muuttujat	Ydinhavainnot
Lawrence & Lorsch 1967	Teknologioiden, tieteen ja markkinoiden muutos ja organisaation kyky vastata muutokseen	Dynaaminen toimintaympäristö vaatii voimakkaasti erikoistuneen, mutta myös integroituneen organisaation. Staattisemmassa ympäristössä erikoistumista ei tarvita yhtä paljon, mutta integraatiota tarvitaan silti.
Thompson 1967	Teknologioihin ja markkinoihin liittyvä monimutkaisuus	Riippuen teknologisesta ja markkinallisesta toimintaympäristöstä käyttää rationaalinen organisaatio erilaista strategiaa hallitakseen monimutkaisuutta.
Perrow 1967	Teknologia rakenteeseen vaikuttavana muuttujana	Teknologian analysoitavuus jakaa toimialat neljään ryhmään: käsityöhön, rutiinomaiseen, ei-rutiinomaiseen ja insinööriyöhön.

Yllä kuvatut kontingenssiteorian alkuaikojen perusteoriat keskittyivät organisaation ul-

kopuolisen toimintaympäristön ja teknologian vaikutuksiin organisaatorakenteisiin. Seuraavaksi asiaa käsitellään tarkemmin muutosohjelmien ohjauksen näkökulmasta.

## 2.4.2. Kontingenssiteoria muutosohjelman ohjauksessa

Edellä on kuvattu kontingenssiteorian yleiset pääperiaatteet. Ohjaukseen liittyen tässä tutkimuksessa on jo aiemmissa luvuissa sivuttu useita havaintoja siitä, millaiset muuttujat voivat selittää ohjaukseen käytäntöjen valintoja. Alla oleva taulukko 17 kokoaa yhteen jo tässä kirjallisuuskatsauksessa esitellyt kontingenssihavainnot.

Taulukko 17. Tutkimuksessa aiemmin esitellyt kontingenssihavainnot.

Lähde	Havainto
Ouchi 1979	Ohjattavan prosessin ymmärrys ja lopputuloksen mitattavuus vaikuttavat valintaan käyttäytymisen, lopputulos- ja klaniohjauksen välillä.
Hutzschenreuter 2009 & Poskela 2009	Tekijöitä, jotka vaikuttavat käyttäytymisen ja lopputulosohjauksen väliseen valintaan.
Tuuli et al. 2010	Henkilö-, ryhmä-, organisaatio- ja projektitasoisia tekijöitä, jotka selittävät ohjausmekanismivalintoja
Dahlgren & Söderlund 2010	Projektien välisten riippuvuuksien ja projektin epävarmuuden yhteys moniprojektiympäristön ohjausstrategiaan.
Canonico & Söderström 2010	Projektiryhmien vuorovaikutus ja projektin avoimuus suhteessa diagnostiseen ja interaktiiviseen ohjaukseen.

Chenhallin (2003) kattavassa kirjallisuuskatsauksessa tarkastellaan 20 vuoden ajalta kontingenssiteorian tutkimusta yleisesti ohjausjärjestelmien näkökulmasta. Hänen mukaansa eniten kirjallisuudessa tarkasteltu kontingenssitekijä on epävarmuus, jota on käsitelty sekä toimintaympäristön että teknologioiden näkökulmasta. Toimintaympäristönäkökulmasta alkuaikojen esimerkkejä ovat jo aiemmin esitellyt Lawrencen ja Lorschin (1967) sekä Burnsin ja Stalkerin (1961) tutkimukset. Damanpour (Damanpour 1996) esittää ulkoisen toimintaympäristön epävarmuuden koostuvan kahdesta komponentista: toimintaympäristön kompleksisuudesta (komponenttien lukumäärä) ja vaihtelusta (vaihtelun määrä ja ennustettavuus). Chenhall korostaa myös epävarmuuden ja riskin välistä eroa. Hänen mukaansa riskillä tarkoitetaan tilannetta, jossa eri tapahtumien toteutumiselle voidaan asettaa todennäköisyyksiä, kun taas epävarmuudessa on kyse näiden todennäköisyyksien tai jopa ympäristötekijöiden tuntemattomuudesta.

Epävarmuuden ohella ulkoista toimintaympäristöä on tarkasteltu muistakin näkökulmista. Khandwallan (1972) jaottelussa toimintaympäristöön liittyviä muuttujia ovat pyörteisyys (engl. *turbulence*), vihamielisyys, moninaisuus (esim. erilaisten tuotteiden asiakkaiden osalta) ja monimutkaisuus. Muita Chenhallin esille tuomia muuttujia ovat esimerkiksi dynaamisuus ja hallittavuus.

Teknologinen epävarmuus voidaan määritellä esimerkiksi Ouchin (1979) mukaan ohjattavan prosessin ymmärrettävyydeksi ja lopputuloksen mitattavuudeksi tai Perrown

(1967) mukaan tehtävien vaihtelevuudeksi, analysoinnin vaikeuksiksi ja ohjauksen haasteiksi. Projektiympäristössä epävarmuus voidaan määrittää lopputuloksen, tarvittavien resurssien ja optimaalisen työprosessin ennustettavuudeksi (Pich et al. 2002). Etenkin tuotannolliseen ympäristöön sitoen vähemmän kompleksisia, massatuotannollisia teknologioita voidaan pitää vähemmän epävarmoina kuin erätuotantomaisempia teknologioita (Chenhall 2003; Ditillo 2004). Chenhallin havainnot ulkoisen toimintaympäristön ja teknologian yhteyksistä ohjaukseen on esitetty alla taulukossa 18.

Taulukko 18. Ulkoisen toimintaympäristön ja teknologian yhteys yleisiin ohjausmekanismivalintoihin (Chenhall 2003).

Muuttuja	Havainnot
Ulkoisen toimintaympäristö	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ulkoisen toimintaympäristön epävarmuus lisää ohjausjärjestelmän avoimuutta ja siirtää fokusta ulospäin organisaatiosta</li> <li>- Ympäristön vihamielisyys ja turbulenssi lisäävät tukeutumista perinteisiin ohjausmekanismeihin ja budjetointimenetelmiin</li> <li>- Jos epävarmassa ympäristössä käytetään voimakasta taloudellista ohjausta, yhdistetään siihen joustavia, vuorovaikutuksellisia mekanismeja</li> </ul>
Teknologia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Standardoidut ja automatisoidut toimintatavat lisäävät prosessiohjausta ja perinteisiä budjetointimenetelmiä</li> <li>- Epävarmuus lisää epäformaalien ohjausmekanismien merkitystä</li> <li>- Riippuvuussuhteiden lisääntyessä epäformaalien ohjausmekanismien merkitys lisääntyy</li> </ul>

Taulukkoa 18 ja tutkimuksessa aiemmin esiteltyjä tuloksia (taulukko 17) verraten huomataan havaintojen olevan samankaltaisia. Pääyhteenveto kontingenssinäkökulmasta on se, että epävarmuuden lisääntyessä siirtyy ohjauksen painopiste formaalista ohjauksesta epäformaaliin ja byrokraattisesta ohjauksesta klaani- ja itseohjautuvuuteen.

Teknologiseen epävarmuuteen läheisesti liittyviä termejä ovat myös kompleksisuus ja riippuvuus. Kyseiset kolme termiä - epävarmuus, kompleksisuus ja riippuvuus - tarkoittavat eri asioita, mutta niissä on epävarmuuden näkökulmasta myös yhteisiä elementtejä (Ditillo 2004). Projektiympäristössä projektien välillä sanotaan olevan riippuvuussuhde, kun toisen projektin onnistuminen riippuu toisista projekteista. Riippuvuudet voivat olla luonteeltaan esimerkiksi resurssi-, markkina-, hyöty-, tuotos-, oppimis- tai rahallisia suhteita (Killen & Kjaer 2012). Yleisesti ohjauksen näkökulmasta tarkastellen riippuvuussuhteiden kasvaminen lisää koordinaation haasteita (Chenhall 2003).

Suuri osa yleisestä ohjaustutkimuksesta pohjautuu valmistavaan tai tuotannolliseen liiketoimintaan (Chenhall 2003; Ditillo 2004). Kuitenkin muutosohjelmissa kyse on tyyppillisesti tietointensiivisemmästä toiminnasta, jossa ohjaustarpeidenkin voidaan olettaa olevan erilaisia. Tiedon näkökulmasta tiedon kompleksisuus voidaan jakaa seuraaviin kolmeen ryhmään (Wood et al. 1987):

- Komponenttien kompleksisuus. Tehtävän suorittamisen vaatimien tietopalasten ja toimenpiteiden määrä.
- Koordinaation kompleksisuus. Tietopalasten ja vaadittavien toimenpiteiden välisten suhteiden luonne ja vahvuus.
- Dynaaminen kompleksisuus. Tarve sopeutua muutokseen tehtävän suorittamisen aikana.

Tietointensiivisten organisaatioiden näkökulmasta Ditillo on Wood et al. jaottelua seuraten jakanut kompleksisuuden kolmeen osaan: laskennalliseen, tekniseen ja kognitiiviseen kompleksisuuteen. Ensin mainitussa tietointensiivinen haaste kumpuaa tarvittavien agenttien ja toimenpiteiden lukumäärästä ja riippuvuussuhteista (vrt. komponenttien kompleksisuus). Keskimmaisessä vaihtoehdossa kyse on tilanteesta, jossa tarvitaan teknologioita ja taitoja, jotka ovat jakautuneet monille eri henkilöille tai ryhmille aiheuttaen koordinaation haasteita. Viimeksi mainitussa tilanteessa tarvittavat prosessit ovat uusia tai niihin liittyy paljon odottamattomia lopputuloksia, jolloin haasteet ovat luonteeltaan kognitiivisia. Ditillo liittää eri kompleksisuusluokat tiedon integrointikeinoihin ja ohjauksen fokukseen. Ditillon päähavainnot on esitetty taulukossa 19.

Taulukko 19. Tiedon kompleksisuuden suhde ohjauskäytäntöihin (muokattu lähteestä Ditillo 2004).

	Tiedon integrointi	Ohjauksen fokus
<b>Laskennallinen kompleksisuus</b>	Dokumentit, koodit	Käyttäytymisen ohjaus
<b>Tekninen kompleksisuus</b>	Lopputulokset, suorituskyvyn raportointi	Lopputulosohjaus
<b>Kognitiivinen kompleksisuus</b>	Epäformaali, suullinen, kasvokkain tapahtuva kommunikaatio	Kompetenssit, arvot ja uskomukset (klaaniohjaus)

Myös Ditillon havaintoja voidaan verrata aiempiin havaintoihin epävarmuuden ja ohjaustyylin välisestä yhteydestä. Ditillon havainnot esittävät, että epävarmuuden ohella myös kompleksisuuden luonne vaikuttaa valitaan käyttäytymisen ohjauksen, lopputulosohjauksen ja arvopohjaisten menetelmien välillä.

Väliaikaisten organisaatioiden näkökulmasta (ks. myös luku 2.1) Shenhar ja Dvir ovat korostaneet voimakkaasti kontekstisidonnaisuuden merkitystä. Heidän mukaansa projektin tai ohjelman ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten sitä on johdettava (esim. Shenhar 2001; Shenhar & Dvir 2007). Shenharin ja Dvirin tutkimuksia peilaten Dietrich (2007) on tarkastellut ohjelman kompleksisuuden yhteyttä ohjelman koordinointiin. Choi (2002) ja Hoverfält (2012) vuorostaan ovat havainneet yhteyden ohjelman kompleksisuuden ja ohjelman ulkopuolisen vuorovaikutuksen ja riippuvuuden välillä. Esimerkiksi Hoverfältin (2012) havaintojen mukaan hyvin kompleksisessa muutosohjelmassa aktiivinen ohjelman rajojen ulkopuolelle kohdistuva vuorovaikutus edistää muutostulmiutta.

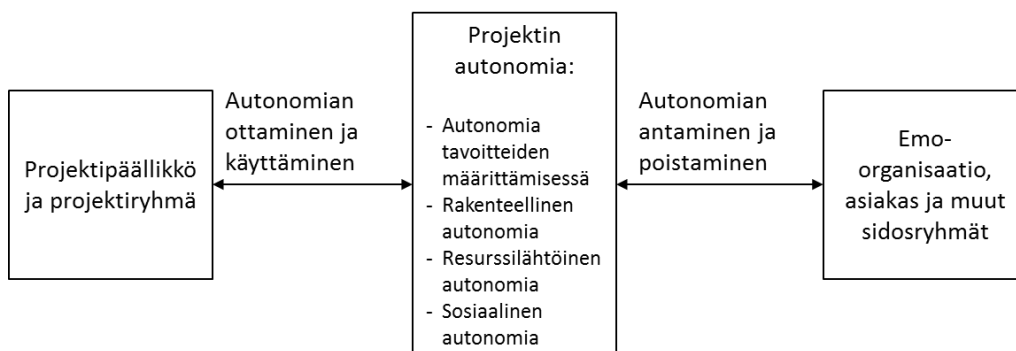
### 2.4.3. Projektin autonomia

Itseohjautuvuuteen liittyen yhtenä kontekstitekijänä tarkastellaan lyhyesti projektin autonomiaa. Martinsuo ja Lehtosen (2009) mukaan autonomia on projektikirjallisuudessa lähtöisin kahdesta suunnasta: mahdollisena projektin menestystekijänä (Gemünden et al. 2005; Hoegl & Parboteeah 2006) tai potentiaalisena kontingenssitekijänä (Artto, Kujala, et al. 2008).

Projektin autonomia ei ole vielä vakiintunut käsite projektikirjallisuudessa, vaan määritelmässä on jonkin verran eroja (Martinsuo & Lehtonen 2009). Yhden määritelmän mukaan projektin autonomialla tarkoitetaan sitä vapausastetta, kuinka paljon projektin sallitaan toimia vapaasti ilman jatkuvaa raportointia emo-organisaatiolle (Lampel & Jha 2004). Vastaavasti projektiryhmän autonomia voidaan jakaa ryhmän oikeudeksi määrittää itse omia tavoitteitaan, resursseiksi toteuttaa omaa tehtäväänsä ja vapaudeksi organisoida omaa käyttäytymistään (Gemünden et al. 2005). Gemünden et al. projektiryhmän autonomian määritelmä on samankaltainen Niemisen ja Lehtosen (2008) ohjauksen viitekehyksen itseohjautuvuuteen verrattuna, vaikkakin Niemisen ja Lehtosen ohjausnäkökulma ei huomioi itseohjautuvuudessa resurssinäkökulmaa.

Huomionarvoista on, että autonomiassa kyse on kaksipuolisesta asiasta. Toisaalta projektin (tai ryhmän) on pystyttävä ottamaan ja hyödyntämään autonomiaa ja toisaalta projektin ulkopuolisten johtajien on kyettävä antamaan projektille autonomiaa (Martinsuo & Lehtonen 2009). Kyse on siitä, että vaikka projektilla olisikin päätäntävaltaa tavoitteenasetannassa, resurssien hankinnassa, rakenteiden määrittämisessä jne., voivat johtajien toimet estää tai rajoittaa autonomian syntyä (Gerwin & Moffat 1997; Hoegl & Parboteeah 2006).

Projektin autonomian kaksipuoliseen luonteeseen liittyen on myös tunnistettu erilaisia tekijöitä, joiden avulla toisaalta autonomiaa otetaan ja toisaalta annetaan (Martinsuo et al. 2010). Nämä tekijät korostavat etenkin projektipäällikön roolia ja sitä, kuinka proaktiivisesti projektipäällikkö hakee autonomiaa emo-organisaatiolta ja laajemmalla sidosryhmäverkostolta. Toisaalta projektipäällikön ohella myös ulkopuolisen johtajien, kuten projektin omistajien, ohjausryhmäedustajien ja liiketoiminnallisten johtajien on nähty voivan edistää projektin autonomiaa kohdistamalla huomiota autonomian kannalta kriittisiin seikkoihin (Martinsuo & Lehtonen 2009). Projektin autonomian kaksipuolinen luonne on esitetty kuvassa 10.



Kuva 10. Projektin autonomian kaksipuolinen luonne (muokattu lähteestä Martinsuo et al. 2010).

Kontingenssinäkökulmasta tarkastellen erilaiset projektit tarvitsevat ja käyttävät erita- soista autonomiaa. Erityisesti autonomia on liitetty teknologiseen uutuuteen, ts. paljon uutta teknologiaa sisältäneissä ympäristöissä on tarvittu myös paljon autonomiaa (Tatikonda & Rosenthal 2000). Samaten autonomisen projektiorganisaation on havaittu sopivan erityisen hyvin kompleksisiin ympäristöihin (Larson & Gobeli 1988; Hobday 2000).

Empiirinen näyttö autonomian yhteydestä projektin onnistumiseen on kuitenkin ristirii- taista. Esimerkiksi Hoegl ja Parboteeah (2006) havaitsivat merkkejä positiivisesta korre- laatiosta autonomian ja ohjelmistokehitysryhmän onnistumisen välillä. Toisaalta Ge- münden et al. (2005) tutkimuksessa vastaavaa linkkiä ei havaittu, vaan autonomian ja projektin onnistumisen yhteyden nähtiin olevan monimutkaisempi.

#### 2.4.4. Julkishallinto kontekstina

Molemmat tutkimuksen empiirisessä osassa tarkasteltavista case-tapauksista on suoma- laisen kuntaorganisaation toteuttamia. Tästä johtuen seuraavassa tarkastellaan lyhyesti julkishallintoa muutosohjelman toteutusympäristönä. Haasteena on kuitenkin se, että suomalainen julkishallinto yleisesti on hyvin moninainen; ei ole lainkaan varmaa, voi- daanko esimerkiksi valtionhallinnon toteuttamaa muutosohjelmaa verrata kaupungin tai esimerkiksi Kelan toteuttamaan muutokseen. Lisäksi tämän näkökulman tutkimusta juu- ri suomalaista kuntaorganisaatioista on hyvin vähän ja vaikka vastaavan kaltaisia muu- tosohjelmia on saatettu tutkia muissakin tutkimuksissa, ei tästä anonymiteetin takia olla tietoisia.

Perinteisesti julkisia organisaatioita on pidetty kulttuureiltaan muutosta vastustavina (Dixon et al. 1998). Toisaalta viimeisen vuosikymmenen aikana julkishallintoa on pyrit- ty tehostamaan ja tekemään enemmän ”yksityisen sektorin kaltaiseksi”, mikä hälventää julkishallinnollisen ja yksityisen toimijan eroa (Arnaboldi et al. 2004).

Suomen julkista sektoria on viime vuosina uudistettu voimakkaasti ja puheenaiheina ovat olleet esimerkiksi terveydenhuollon muutokset ja kuntaliitokset (Hoverfält 2012). Muutosohjelmien kannalta tämä on olennaista kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkään

muutosohjelma tai muutosohjelman toteuttava organisaatio eivät toimi tyhjiössä, vaan laajemmassa (julkishallinnollisessa) ympäristössä. Toisekseen esimerkiksi ohjelman synty voi johtua toteuttavan organisaatiossa tai toteuttavan organisaation ulkopuolella tapahtuvasta muutoksesta. Esimerkiksi tämän tutkimuksen empiirisessä osassa sähköistämishojelman syntyperä liittyy kuntaorganisaation säästötavoitteisiin ja terveysterveystuohjelmassa tunnistettiin ulkopuolisen rahoittajatahon ja yleisemmin julkisen keskustelun mielipidemuutoksia, jotka vaikuttivat suhtautumiseen kyseiseen muutosohjelmaan.

Esimerkkeinä suomalaisia julkishallinnon organisaatioita tarkastelleista tutkimuksista ovat seuraavat Dietrichin, Niemisen ja Lehtosen sekä Martinsuon ja Lehtosen tutkimukset. Dietrichin (2006) havainnoissa suurta julkista organisaatiota kuvastivat vahva hierarkisuus, runsas päätöksentekokoelinten määrä ja formaali raportointi. Niemisen ja Lehtosen (2008) tutkimista muutosohjelmista yksi oli julkisen organisaation toteuttama ja sille tyypillistä oli muita case-tapauksia hieman korkeampi byrokraattisen ohjauksen ja matalampi itseohjautuvuuden määrä. Martinsuo ja Lehtonen (2007) tutkivat muutosohjelman käynnistymistä kahdessa julkishallinnon organisaatiossa ja kuvasivat toista organisaatiota hitaaksi muuttumaan ja sääntöjen ja normien merkitystä korostavaksi. Toisessa organisaatiossa suurimmat haasteet liittyivät epäselviin tavoitteisiin ja ohjelmajohdamisen heikkoon osaamiseen, mutta organisaatiota kuvattiin myös kypsymättömäksi ja muutosta vastustavaksi.

Yllä kuvattujen havaintojen yleistämiseen liittyy alaluvun alussa mainittuja haasteita. Alaluvun sisältö antaa kuitenkin viitteitä siitä, että tyypillisiä julkishallinnon organisaatioon liittyviä määritteitä ovat byrokratia ja muutoksen hitaus tai vastustus.

## 2.5. Viitekehys muutosohjelman ohjauksesta

Edellisten lukujen luoma teoreettinen tausta tiivistetään seuraavaksi viitekehykseksi muutosohjelman ohjauksesta. Tässä luvussa yhdistettävä malli toimii pohjana tutkimuksen empiiriselle osalle.

Ensinnäkin kuva 11 esittää muutosohjelman ohjauksen suuremmissa kokonaisuuksissa. Muutosohjelman tavoitteena on aikaansaada muutos, eli siirtää organisaatio lähtötilanteesta A tavoitetilään B<sup>1</sup>. Luvussa 2.2.3 tarkasteltiin muutosjohtamisen malleja ja suunnitelmallisen ja kehittyvän muutoksen koulukunnat esiteltiin kohtalaisen selvästi erottuvina. Kuitenkin lähes kaikissa esitellyistä malleista on lähtökohtana jokin lähtötilanne, jota voidaan kutsua muutosvisioksi. Taulukon 2 esimerkeissä suunnitelmallisen muutoksen malleista lähtötilanne on ongelmalähtöinen ja taulukon 4 kehittyvän muutoksen malliesimerkeissä käytetään sanaa muutosvisio tai visio (luku 2.2.3, Lippitt et al. 1958; Cummings & Huse 1989; Kanter et al. 1992; Kotter 1996; Luecke 2003). Samaten

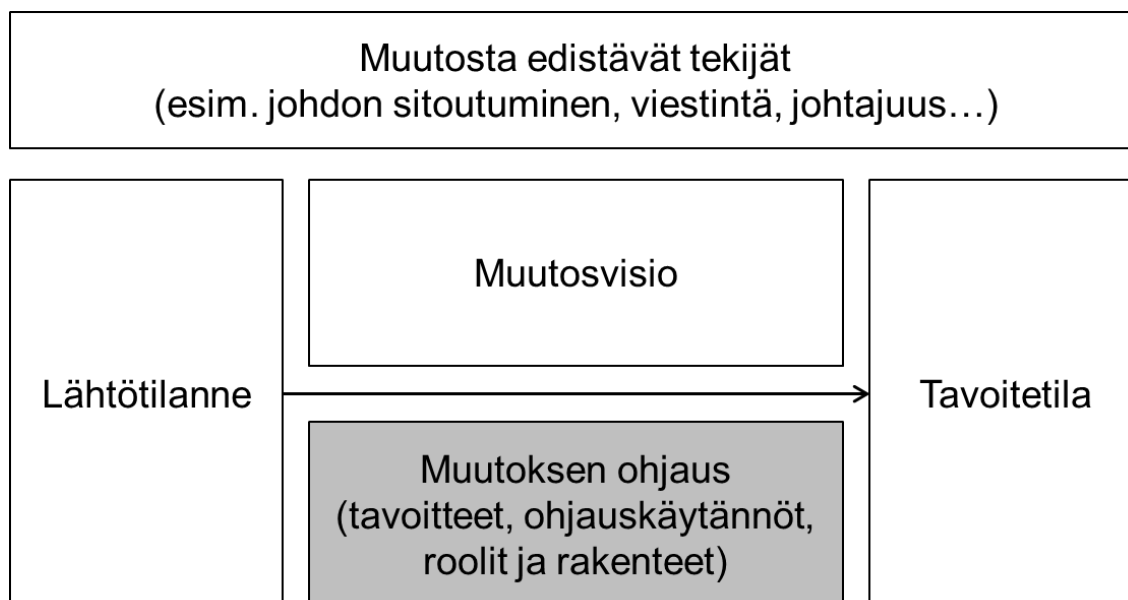
---

<sup>1</sup> Tällä ei tarkoiteta sitä, että muutosohjelmalla voitaisiin tavoitella ainoastaan organisatorista muutosta.



Whelan-Berry ja Somerville (2010) ovat analysoineet muutosjohtamisen malleja ja tunnistaneet yhteiseksi lähtökohdaksi muutosvision.

Luvussa 2.2.4 on tarkasteltu muutosajureita, joiden on empiirisessä tutkimuksessa tunnistettu edistävän muutoksen onnistumista. Kuvassa 11 kyseiset muutosta edistävät tekijät (esim. johdon sitoutuminen, viestintä ja johtajuus) korostavat sitä, että muutoksen ohjaus on vain yksi osa, jolla muutoksen onnistumisen todennäköisyyttä voidaan nostaa.



### Tutkimuksen fokus

Kuva 11. Tutkimuksen fokus suurempaan kokonaisuuteen sijoitettuna.

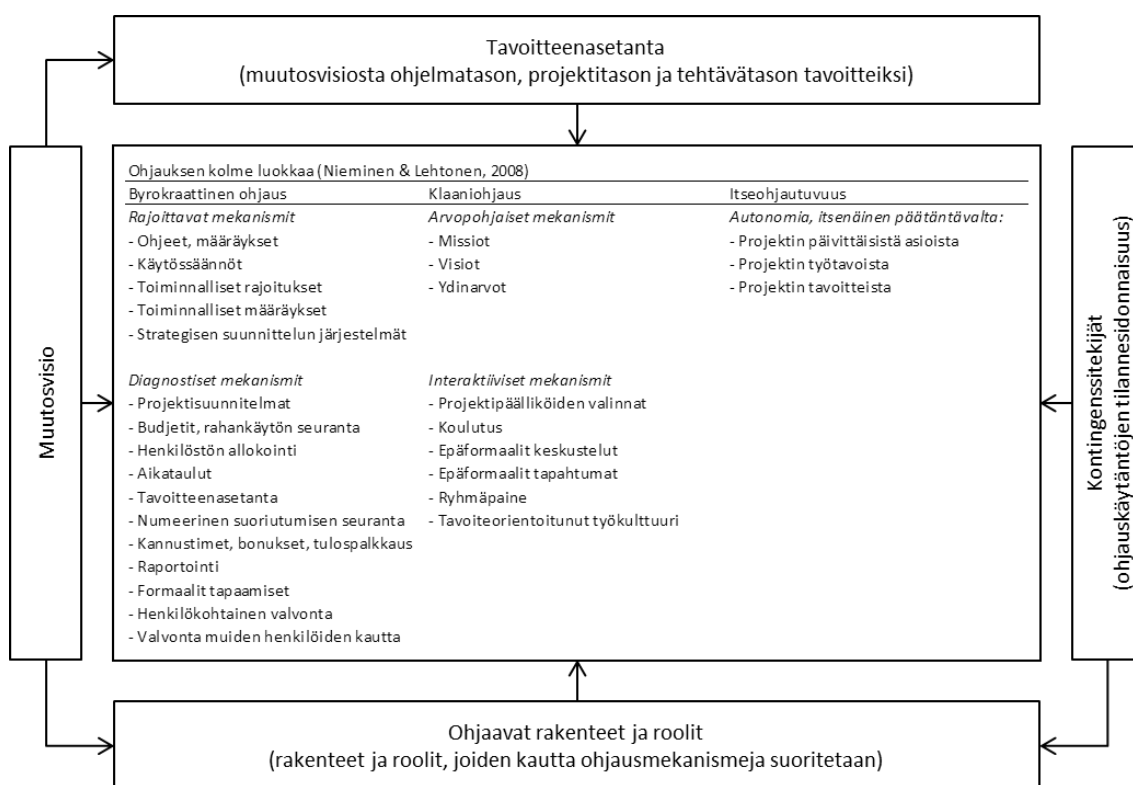
Myös varsinainen viitekehys muutosohjelman ohjauksesta (kuva 12) lähtee liikkeelle muutosvisiosta. Muutosvisio linkittyy kuitenkin voimakkaasti tavoitteenasetantaan ja ohjaaviin rakenteisiin ja rooleihin.

Tavoitteenasetantaa on tarkasteltu luvussa 2.2.1 hyötytavoitteiden yhteydessä. Luvussa korostettiin sitä, kuinka hyötytavoitteet liittyvät liiketoiminnalliset tavoitteet ohjelma- ja edelleen projektitasolle. Kuvan 12 viitekehyksessä liiketoiminnallinen tavoite viestitään muutosvision kautta, mikä välittyy edelleen tavoitteenasetannan kautta ohjelma- ja projektitason tavoitteiksi. Tavoitteenasetanta linkittyy edelleen ohjaukseen, koska ohjauksen tavoitteena on ohjata ohjattavien toimintaa tavoitteiden mukaisesti (luku 2.3, ks. esim. Berry et al. 2005).

Ohjaus ei kuitenkaan tapahdu tyhjiössä, mistä johtuen ohjaus on kuvassa linkitetty myös ohjaaviin rakenteisiin ja rooleihin sekä kontingenssitekijöihin. Ohjaavilla rakenteilla ja rooleilla tarkoitetaan niitä rakenteita ja rooleja, minkä kautta tai toimesta ohjausta käytännössä harjoitetaan. Näitä ovat esimerkiksi luvussa 2.3.4 tarkastellut ohjelmajohtaja ja

ohjelman omistaja tai sponsori. Linkki korostaa myös sitä, että pelkät oikeat mekanis-mivalinnat eivät takaa ohjauksen onnistumista, vaan ratkaisevia ovat myös rakenteelliset ja kompetenssikysymykset. Linkki perustuu myös empiirisiin havaintoihin siinä mieles-sä, että esimerkiksi ohjelmajohtajalla on nähty olevan suuri merkitys ohjelman onnistu-miseen ja kompetenssinäkökulma on yleisesti ottaen suuren kiinnostuksen kohteena projektinhallinnan ja ohjelmajohtamisen kirjallisuudessa. Samaten tavoitteenasetannan suhteen organisaatioiden välillä on tunnistettu suuria eroja.

Kontingenssitekijät ovat tekijöitä, jotka luvun 2.4 mukaisesti selittävät sitä, miksi juuri tietyssä tilanteessa tietyt ohjauskäytännöt ovat toimivampia kuin toiset. Näitä ovat esi-merkiksi ulkoiseen toimintaympäristöön, teknologioihin ja organisaatioon liittyvät teki-jät (Chenhall 2003). Kuten sekä ohjelma- että muutosjohtamisen tarkastelussa on tuotu esille, korostuu kontekstisidonnaisuus nykyisin voimakkaasti alan tutkimuksessa. Koska tässä tutkimuksessa tarkasteltavana on kaksi julkishallinnollisen organisaation toteutta-maa muutosohjelmaa, on myös julkishallinto toimintaympäristönä yksi kontingenssite-kijä.



Kuva 12. Viitekehys muutosohjelman ohjauksesta.

Jäljellä olevissa luvuissa tutkimuksen case-tapauksia analysoidaan kuvan 12 viitekeh-yksen kautta. Seuraava luku esittelee tutkimuksen metodologiset valinnat, neljännessä lu-vussa kuvataan empiiriset tulokset ja viides luku tarkastelee tuloksia teoreettiseen viite-kehukseen peilaten. Kuudes luku sisältää yhteenvedon, jossa tiivistetään tutkimuksen tärkeimmät tulokset akateemisesta ja käytännön liikkeenjohdon näkökulmasta.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. Tutkimuksen luonne ja tutkimusstrategia

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kuvata sitä, millaisilla käytännön ohjausmekanismeilla muutosohjelmia ohjataan ja erityisesti siitä näkökulmasta, miten haastateltavat ydinhenkilöt ovat ohjauksen kokeneet. Tavoitteeseen sitoen tutkimus on luonteeltaan kuvaileva (engl. *descriptive*, Saunders et al. 2009, s. 140), eli se pyrkii luomaan ”tarkan kuvan ihmisistä, tapahtumista tai tilanteista”.

Tutkimusstrategiana tutkimuksessa on ollut laadullinen tapaustutkimus. Deyn mukaan (1993, s. 10) tarkasteltavien asioiden monitulkintaisuus ja venyvyys vaikeuttavat niiden ilmaisua numeerisesti. Jos ajatellaan tutkimuksessa tarkasteltavia ohjausmekanismeja, olisi hyvin vaikea mitata numerona esimerkiksi tunnistetun ryhmäpaineen tai henkilökemian määrää. Täten laadullinen tutkimus soveltuu tilanteeseen määrällistä paremmin.

Tutkimusstrategiana ollut tapaustutkimus soveltuu hyvin tilanteisiin, jossa halutaan luoda kokonaisvaltainen kuva todellisen elämän tapahtumista. Erityisen soveltuva tapaustutkimus on tilanteeseen, jossa tapahtumien ja kontekstin väliset erot eivät ole täysin selviä. (Yin 2009, ss. 4, 18). Tämän tutkimuksen kannalta se on hyödyllistä, koska ohjaus on hyvin riippuvaista ohjaustilanteesta. Tutkimuksessa tarkasteltiin kahta tapausta, jotka olivat suomalaisten kuntaorganisaatioiden toteuttamia muutosohjelmia. Useamman kuin yhden case-tapauksen tutkiminen edistää tulosten yleistettävyyttä (Saunders et al. 2009, ss. 146–147) ja pienentää uniikin tutkittavan tapauksen aiheuttamia ongelmia (Yin 2009, ss. 60–62). Yin pitää kahta case-tapausta luotettavan tapaustutkimuksen alarajana, mutta suosittelee useamman kuin kahden tapauksen tutkimista. Tutkimusprojektin aikataulun puitteissa ei kuitenkaan löydetty kuin tarkastellut kaksi tapausta.

#### 3.2. Tiedon kerääminen

Empiirinen data kerättiin puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla syksyllä 2013. Yinin mukaan (2009, ss. 106–109) haastattelut ovat yksi tärkeimmistä tutkimusmetodeista tapaustutkimuksissa. Alkuperäinen haastattelurunko on esitetty liitteessä 1. Haastattelurunko oli ohjeellinen ja siitä poikettiin tarvittaessa haastateltavan erityispiirteiden mukaan. Tämä ei ole Silvermanin mukaan (2010, s. 194) ongelma, vaan ennemminkin toivottavaa. Alkuperäinen haastattelurunko pohjautui olemassa olevaan kirjallisuuteen ja tutkimuksen tavoitteisiin. Varsinaista testihaastattelua ei suoritettu, mutta haastattelurunkoa kehitettiin työn ohjaajan palautteen pohjalta. Haastattelurunko tarkentui myös

jonkin verran haastatteluiden edetessä ja sitä myös mukautettiin hieman molempien case-tapausten erityispiirteiden mukaan.

Haastatteluja täydennettiin sekundääriaineistolla, kuten erilaisilla projekti- ja ohjelmasuunnitelmilla sekä väliraporteilla. Kahden eri tietolähteen käytöllä pyrittiin sekä lisäämään käytössä olevan datan määrää että parantamaan tulosten luotettavuutta. Tämä perustuu siihen, että tietämyksen lisäämisen lisäksi useampi tutkimusmetodi mahdollistaa myös datan trianguloinnin ja siten tutkimuksen reliabiliteetin parantamisen (Silverman 2010, s. 133). Haastattelut myös nauhoitettiin ja ulkopuolinen yritys litteroi nauhoitukset puhekielisiksi Microsoft Word –tiedostoiksi.

Tutkimukseen osallistui kaksi organisaatiota, jotka valittiin harkitsevaa valintaa (engl. *purposive sampling*) noudattaen. Kyseisessä otantamenetelmässä tutkimuksen kohteiksi valitaan tapauksia, joiden nähdään vastaavan parhaiten tutkimuksen tavoitteita. Menetelmää käytetään usein työskennellessä pienten otantojen parissa, kuten tapaustutkimuksessa. (Saunders et al. 2009, s. 237). Tässä tutkimuksessa soveltuvuus tarkoitti sitä, että organisaation piti olla toteuttanut lähiaikoina suuren muutosohjelman. Tutkimuksen kohteeksi ei siis pyritty valitsemaan esimerkiksi ääritapauksia tai hyvin tyypillisiä tapauksia, vaan kaksi jo toteutunutta tai lähes toteutunutta muutosohjelmaa. Ohjelman haluttiin olevan jo tai lähes päättynyt, jotta toteutunutta ohjausta voitiin analysoida kattavasti.

Molempien case-tapausten toteuttaja oli Suomen mittapuussa suuri kuntaorganisaatio. Projekti- ja ohjelmaliiketoiminnan näkökulmasta molemmat kunnat toteuttavat runsaasti erilaisia kehitys- ja muutosprojekteja sekä -ohjelmia. Molemmissa kunnissa on vakioituja menettelytapoja projektinhallintaan, mutta ohjelmajohtamisen näkökulmasta ohjeita ohjelmajohtamiseen liittyen ei ohjelmien aikana ollut juuri olemassa tai niitä oltiin vasta luomassa. Case-tapausten perustiedot on esitetty seuraavaksi taulukossa 20.

Taulukko 20. Case-ohjelmien perustiedot.

	<b>Sähköistämishjelma</b>	<b>Terveyspalveluohjelma</b>
Organisaatio	Suomalainen kunta X	Suomalainen kunta Y
Muutosohjelman tilanne haastatteluhetkellä	Päättynyt 2-3 vuotta sitten	Käynnissä viimeistä vuotta
Osaprojektien lukumäärä	~10 erikokoista osaprojektia	Kolme projektimaista osaa
Haastatteluiden lukumäärä	8 yksilöhaastattelua, 1 työpaja, 1 tulosesitys <sup>2</sup>	1 ryhmähaastattelu, 3 yksilöhaastattelua <sup>3</sup>

<sup>2</sup> Haastateltavina oli ohjelmajohtajan lisäksi edustajia projektiryhmistä, projektipäälliköistä ja ohjelman johtoryhmästä. Työpajassa haastateltiin uudelleen kolmea myös yksilöinä haastateltua henkilöä, tulosesitykseen osallistui sekä aiemmin haastatteluun osallistuneita että osallistumattomia henkilöitä.

<sup>3</sup> Haastateltavina oli edustajia ohjelman päätavoitteiden ydinhenkilöistä, ohjelman itsensä ydinhenkilöstöstä ja ulkopuoliselta rahoittajalta. Kaksi ydinhenkilöä haastateltiin yhdessä ryhmähaastattelussa ts. ketään haastateltavia ei haastateltu kahteen kertaan (yksilö- ja ryhmähaastattelussa).

Kohdeorganisaatioiden sisällä yhteyshenkilö vastasi haastatteluiden sopimisesta ja potentiaalisten haastateltavien tunnistamisesta. Kyse oli siis lumipallo-otannasta, vaikkakin varsinainen lumipalloefekti rajoittui tässä tapauksessa vain yhteyshenkilön tunnistamiin avainhenkilöihin (Saunders et al. 2009, s. 240). Haastateltavien tunnistaminen toteutettiin kokouksessa, jossa tutkija ja yhteyshenkilö yhdessä kartoittivat haastateltavien joukon, joka toisi mahdollisimman kattavan näkemyksen käsiteltävään ohjelmaan.

Sähköistämishjelman case-organisaatiossa toteutettiin myös yksi työpaja sekä tulosesittely. Työpajassa alustavia tuloksia käsiteltiin yhdessä kolmen aiemmin haastatellun avainhenkilön kanssa. Samoin kuin sekundääriaineistoa, myös tätä ryhmähaastattelua voidaan pitää Silvermaniin (2010, s. 133) sitoen trianguloinnin välineenä. Tulosesitys pidettiin organisaation johdolle ja sekä tulosesityksessä että työpajassa käytyä keskustelua hyödynnettiin tutkimuksen tulosten validointiin. Haastatteluakataulujen venyymisestä johtuen toisessa case-organisaatiossa ei järjestetty työpajaa tai tulosesittelyä. Tiukasta aikataulusta johtuen terveystalveluohjelmassa toteutettiin myös vähemmän haastatteluja kuin sähköistämishjelmassa. Case-tapauksiin ja tutkimusmenetelmiin liittyviä rajoitteita käsitellään tarkemmin tulosten rajoitteiden yhteydessä luvussa 6.3.

### 3.3. Tiedon analysointi

Aineiston analysoinnille lähtökohtana olivat nauhoitetut haastattelut ja niistä litteroidut tekstitiedostot. Aineiston koodauksessa käytettiin ATLAS.ti-analyysiohjelmaa.

Corbin & Strauss (2008, s. 66) määrittävät koodauksen raakadatan nostamiseksi konseptitasolle. Koodausprosessi sisälsi sekä teoria- että aineistolähtöisiä elementtejä. Ensimmäisten haastatteluiden pohjalta pyrittiin tunnistamaan aineistosta esiin nousevia ilmiöitä ja siten alustavia koodeja. Alustava koodaus tehtiin hyvin aineistolähtöisesti, mutta myöhemmin aineistoa pyrittiin koodaamaan myös voimakkaammin käytettyyn viitekehukseen sitoen. Saundersiin (2009, s. 492) peilaten jälkimmäisessä kyse oli ensivaiheessa datan kategorisoinnista, joka tässä tapauksessa tarkoitti etenkin ohjausmekanismien kolmea pääluokkaa, eli byrokraattista ja klaaniohjausta sekä itseohjautuvuutta. Kategorisoinnin jälkeen molempia muutosohjelmia pystyttiin vertailemaan erikseen ja myös keskenään. Saundersin mukaan edellä kuvattu kahta lähestymistapaa yhdistävä toiminta on hyvin tyyppillistä; induktiivista, aineistolähtöistä lähestymistapaa peilataan deduktiivisesti luotuun teoreettiseen näkemykseen (Saunders et al. 2009, s. 490).

Kirjallisia tuloksia (luvut 4, 5 ja 6) varten etenkin suoria lainauksia myös anonymisoitiin. Lainaukset anonymisoitiin niin voimakkaasti, ettei kaikista lainauksista pysty tunnistamaan edes kyseisen lainauksen sanoneen henkilön roolia muutosohjelmassa. Tällä haluttiin taata haastateltujen henkilöiden anonymiteetti myös organisaation ja muutos-

ohjelman sisällä sen lisäksi, että kuntaorganisaatioiden ja muutosohjelmien anonymisoinnilla varmistettiin anonymiteetti organisaatiotasolla.

## 4. TULOKSET

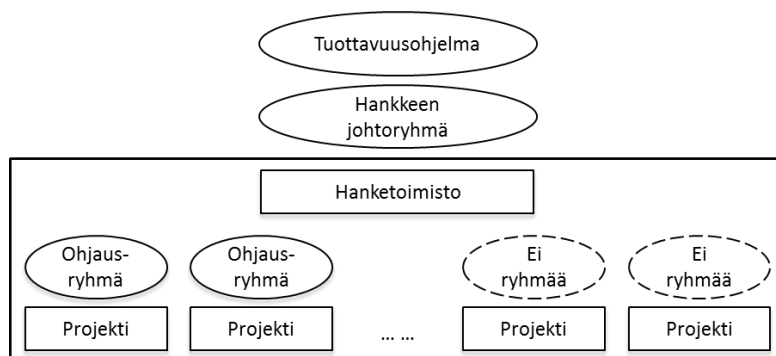
Luvussa esitellään tutkimuksen empiiriset tulokset. Molemmat tarkastellut muutosohjelmat käsitellään ensin omissa alaluvuissaan, minkä jälkeen suoritetaan vertaileva analyysi. Kuten jo johdannon yhteydessä on todettu, käytetään ohjelmiin ja projekteihin liittyvässä suomenkielisessä keskustelussa runsaasti termiä ”hanke”. Myös tutkitut case-organisaatiot kutsuivat muutosohjelmiaan muutoshankkeiksi, mutta tässä tutkimuksessa käytetään johdonmukaisuuden ja yksiselitteisyyden vuoksi vain termiä ”ohjelma”. Haastateltavien suorista lainauksista termiä ”hanke” ei ole poistettu.

### 4.1. Sähköistämishjelma

Sähköistämishjelma oli lähtöisin kunnan säästötavoitteesta, jossa yhdeksi keinoksi säästöjen saavuttamiseen oli tunnistettu asiakkaiden lisääntyvä sähköinen asiointi. Kuten erä haastateltava ohjelman käynnistymistä kuvasi:

*”[kunnalla] oli silloin tällainen tuottavuushjelma ja siellä lähetettiin tunnistamaan semmosia asioita jolla parannetaan meidän tuottavuutta ja taloudellista tilannetta, ja siellä silloin tunnistettiin että tää sähköisen asioinnin kehittäminen on semmonen olennainen juttu siinä tuottavuuden parantamisessa ja silloin määriteltiin tää [muutosohjelma]”*

Ohjelma koostui useista osaprojekteista, joista osa oli ollut käynnissä jo ennen ohjelman käynnistämistä ja osa käynnistettiin ohjelmaa varten. Osalla osaprojekteista oli oma ohjausryhmänsä, mutta osa työskenteli ilman ohjausryhmää. Tärkeänä koordinoivana elimenä toimi ohjelmatoimisto, jonka muodostivat ohjelmapäällikkö ja osaprojektien projektipäälliköt. Ohjelma raportoi etenemisestään ohjelman johtoryhmälle ja epäsäännöllisemmin myös ohjelman käynnistäneelle kunnan tuottavuushjelmalle. Ohjelman organisointi on esitetty alla kuvassa 13.



Kuva 13. Sähköistämishjelman organisointi.

Tarkasteltavana ollut ohjelman 1. vaihe (tästä eteenpäin ohjelma) oli haastatteluhetkellä päättynyt pari vuotta aiemmin ja käynnissä oli ohjelman 2. vaihe. Ohjelman 2. vaihe jatkoi sähköistämistä 1. vaiheessa saavutettujen tulosten pohjalta.

#### 4.1.1. Epäselvistä tavoitteista yksinäiseen yrittämiseen

Ohjelman tutkimisen kannalta olennaista oli se, että vaikka kyseessä oli virallisesti yksi ohjelma, oli todellinen tekeminen jakautunut selvästi kahteen osaan. Toisaalta ohjelmassa pyrittiin rakentamaan välineitä, joilla asiakkaat pystyvät asioimaan kunnan kanssa sähköisesti, mutta toisaalta yhdessä osaprojektissa kehitettiin sähköisen asioinnin vaatimia sisäisiä toimintatapoja.

Kahtiajakoa syvensi entisestään se, kuinka sisäisiä toimintatapoja kehittäneellä osaprojektilla ei ollut tukenaan omaa ohjausryhmää. Kuten eräs haastateltava asian esitti:

*”ei koskaan ollu kunnollista ohjausryhmää, eli [projekti] ei raportoinu käytännössä kenellekään muulle kun hankejohtajalle ja hankejohtajan kautta raportoitiin sitten hankkeen ohjausryhmälle, ja se tuli sit, ei ollu minkään näköstä ohjausta että projekti oli aika yksin.”*

Kuten sanottua, oli ohjelma virallisesti yksi kokonaisuus. Käytännössä kuitenkin haastattelut välittivät, edellisen sitaatin lisäksi, kuvaa siitä, kuinka suuri osa hankkeen keskittymisestä kohdistui sähköisen asioinnin mahdollistaviin välineisiin. Esimerkiksi yksi haastateltava ei muistanut koko sisäisten toimintatapojen projektin olemassaoloa:

*”Se on totta [että mukana oli sisäisten toimintatapojen projekti], mä en muistanu mainita. Eli sekin oli tässä hankkeessa, ja projektipäällikkö mukana, niin sisäistä työskentelyä on pyritty sähköistämään...”*

Ohjelmassa sähköisen asioinnin mahdollistavia välineitä kehittäneiden projektien projektipäälliköiden kesken syntyi myös epävirallinen keskusteluryhmä. Ryhmä syntyi, koska kymmenhenkiset ohjelmatoimiston kokoukset eivät mahdollistaneet luovaa ideointityötä:

*”Eli syntyi yhdes vaihees semmonen pienryhmä, mis oli hankepäällikkö ja sitte nää kolme muuta projektipäällikköä, ja aina sillä pienryhmällä pohdittiin asioita eteenpäin.”*

*”[ryhmän syntysyystä] Täs hanketoimistossa oli noin kymmenen projektipäällikköä, niin siel ei voida sillon tehdä työtä, et se on enemmän semmonen informaatio, ja et sovitaan kuka minkäkin ongelman ratkaisee, mut siel ei voida tehdä sitä suunnittelu- ja ajatustyötä.”*

Jälleen ohjelman epävirallista kahtiajakautumista korostaa se, kuinka sisäisiä toimintatapoja kehittänyt osaprojekti ei ollut edustettuna myöskään kyseisessä epävirallisessa ryhmittämissä. Kuten eräs haastateltava ryhmän toimintaa kuvatessaan havaitsi:



*”Niin sanotus pienryhmäs oli nimenomaan tuolta [välineprojekteja]. Ei ollu muuten.. joo, ei ollu niistä sähköisistä työskentelytavoista.”*

*”K: Eli siinä mielessä se eli ehkä hieman omaa elämäänsä?*

*Joo, kyl voi sanoa et se eli omaa elämäänsä, ja sitten [välineprojekteja], niin nää muodosti sitten semmosen oman kokonaisuutensa.”*

Vaikka sisäisiä toimintatapoja kehittäneellä osaprojektilla ei ollut tukenaan ohjausryhmää ja vaikka se jäi sivuun epävirallisesta pienryhmästä, tapahtui vuorovaikutusta ja ohjausta yhden osaprojektin kanssa ja ohjelmatoimiston kokouksissa. Yhteistyöhön ei ohjelmatoimiston kokousten ulkopuolella aktiivisesti ohjattu, vaan sisäisiä toimintatapoja rakentanut osaprojekti ja yhtä sähköisen asioinnin mahdollistavista ympäristöä kehittänyt osaprojekti havaitsivat itseohjautuvasti mahdollisuuksia yhteistyöhön:

*”Nähtiin että [projektin nimi] projekti ja [projektin nimi] projekti ajaa ihan samoja asioita, sen tiedon avointa jakamista. Ni sit me ite tajuttiin se ja päätettiin että nyt nää limitetään yhteen...”*

*”[kysymykseen siitä, miten yhteistyötä käytännössä tehtiin] sitten vaan alettiin istuun yhä enemmän yhdessä, tehtiin vaan enemmän yhteistyötä, et sitä ei erikseen sillai sitten projektoitu vaan sit vaan sovittiin että, siin kesti vähän aikaa että miten ne yhdistetään mut sit, sit vaan kokouksilla ja workshopeilla ja kaikilla ni päästiin sitten lopputulokseen että näin se rakennetaan.”*

Ohjausryhmän puute ja ohjelman kaksijakoisuus aiheuttivat sen, että sisäisiä toimintatapoja kehittänyt osaprojekti joutui toimimaan hyvin itsenäisesti. Tämä ei olisi välttämättä ollut ongelma, mikäli projektilla olisi ollut selkeä tavoite ja suunnitelma tavoitteen täyttämiseksi. Kuitenkin tavoitteenasetannan ongelmat pahensivat tilannetta entisestään:

*”Oli liian kovat tavoitteet. [projektin] piti alunperin mullistaa tää koko dokumentinhallinta kaupungilla yhen ohjelman avulla, [ohjelman nimi] mutta siihen ei oo vielääkään päästy. --- se oli tosi iso muutos tälle organisaatiolle ja projektilaisten aika meni siihen et ne toi niit työkalui käyttöön mut johtoo ei kiinnostanu tietenkään ne työkalut vaan niit kiinnosti ne toimintamallit mitä vasta nyt pääsee mallintamaan.”*

Tavoitteenasetannan ongelmat liittyivät siihen, kuinka ylätasoin strategista muutosvisiota ei pystytty konkretisoimaan hyötytavoitteiden kautta projektien tuotosvaatimuksiksi. Ympäripyöreä tavoitteenasetanta ei ollut ongelmana ainoastaan sisäisten toimintatapojen osaprojektissa, vaan se vaikeutti projektien seuranta ja ohjausta koko ohjelman osalta. Kuten eräs haastateltava kuvasi ohjelman johtoryhmän roolia:

*”Miten se [johtoryhmä] olisi ohjannut ku se tieto mitä sinne tuotiin... sehän oli semmosta et eihän siitä voinu mitään muuta ku, esiteltiin et-*

*tä "jaaha, aha" -- ei ollu mitään semmosta, kun sieltä puuttu ne, nyt täl projektikielellä, puuttu hyötytavoitteiden kunnollinen määrittely."*

Ainakin osin ympäripyöreistä tavoitteista ja ohjausryhmän puutteesta johtuen projekti siis sekä venyi aikataulullisesti että ylitti kustannuksiaan. Kyseiseen osaprojektiin liittyen haastatteluissa arvioitiin:

*"Et se [projekti] kesti näin kauan kun ei ollu, kun kaikilla oli vähän erilaiset tavoitteet. Johto halus heti niit toimintamalleja ja sitten joku halus heti käyttöön niit välineit. Joku halus heti et korvataan vanhat verkkolevyt sillä uudella järjestelmällä ja nyt vast projektilla on selkee, selkee tavote. --- Mut siis tota vaik ois ollu kuinka selkeät tavoitteet niin ei ne ois mitenkään toteutunu koska projektilla ei ollu kenellekään kenelle raportoida muuta kun hankejohtoon."*

*"[kysymykseen tiivistetyistä projektin epäonnistumisen syistä] Puuttu kunnan, tai selkeemmät tavoitteet, puuttu seuranta, puuttu projektin johtaminen niin tota, et on aika mielenkiintost ollu esimerkiks et mä oon puhunu jostain projektista vaik siin ei ollu mitään, ei siin ollu hirveesti ees projektiin viittaavii ryhmiä. Meil oli vaan projektiryhmä joka sai temmeltää ihan rauhassa ja se on kaikist vaarallisin ratkasu mitä organisaatios voi olla."*

Tavoitteenasetantaan liittyen osaprojektille yritettiin myös luoda numeerisesti mitattavia edistymistavoitteita. Mittari mittasi yhden käyttöön otetun välineen käyttäjämääriä, mutta ei pystynyt kuvaamaan sitä, käytettiinkö välinettä oikeasti oikealla tavalla:

*"Me vaan raportoitiin että kuinka monta käyttäjää on ja missä sitä käytetään ja miten sitä käytetään ja mikä on seuraavat toiminnallisuudet mitä otetaan käyttöön, et se lähti hirveesti tää väline edellä liikkeelle. Nehän näytti hyviltä koko ajan, niin hirveesti käyttäjii koko ajan. Ei se tarkota sitä et ne käytti sitä fiksusti tai et ne ois käyttänyt sitä koko ajan, et ne ei ois käyttäny jotain muita."*

Kuten aiemmin mainittiin, vaikeutti tavoitteenasetannan ympäripyöreys projektien substanssien arvioimista ja ohjausta. Kuitenkin esimerkiksi sisäisten toimintatapojen tapauksessa myös kustannukset moninkertaistuivat, jolloin budjetointi olisi voinut toimia ohjaavana mekanismina. Koska budjetointia tarkasteltiin todellisuudessa vain koko ohjelman tasolla, näin ei kuitenkaan tapahtunut:

*"Hankejohtaja ne [rahat] taisteli ja saatiin hyväksyntä aluks et tää maksaa jonkun [summa] mut sitähan se vähintään kolme kertaa enemmän makso sit loppujen lopuks tän tekeminen."*

*"Projekti sai ne rahat mun näkemyksen mukaan sillai että kun hankkeella oli rahat ja jotkut pilotit ja ne käyttöön otot viivästy niin sieltä*

*vapautu sit loppujen lopuks sitä rahaa näihin, kun [sisäisten toimintatapojen projekti] koko ajan ylitetti kaikki budjetit niin tota sitten hankejohtaja sai sieltä siirretty tähän toiseen.”*

Kyseisessä kuntaorganisaatiossa ohjelmille jaetaan rahaa vuosittain, eivätkä vuosittaiset ylijäämät siirry automaattisesti seuraavalle vuodelle. Tämä korosti budjetoinnin toimimattomuutta ohjaavana mekanismina:

*”Tää menee kato sillai julkishallinnossa et täs on vuodeks ne rahat, ne pitää käyttää et sä saat ens vuodeks sit seuraavat.”*

#### **4.1.2. Selvä tavoitteenasetanta mahdollisti itsenäisyyden**

Sisäisten toimintatapojen osaprojektin kärsiessä epäselvästä tavoitteenasetannasta onnistuttiin sähköisen asioinnin välineitä kehittävien osaprojektien tavoitteet konkretisoimaan paremmin. Kuten eräs haastateltava totesi tavoitteenasetannan eroista:

*”Et sillä tavalla sitten toi sähköinen, toi sähköiset työskentelytavat ja meidän oman hallintotyön kehittäminen niin se mikä me tehtiin siihen [sähköisen asioinnin mahdollistavia välineitä] se oli jotenkin se kirkas, fokusoitu ja kirkas koko ajan, mut se sähköiset työskentelytavat ja sen hallintotyön kehittäminen niin se oli semmonen, se ei ollu niin kirkas ollenkaan kun se lähti liikkeelle.”*

Tavoitteenasetannan lisäksi osaprojektit erosivat toisistaan projektiryhmän ja –päällikön kokemuksen suhteen. Yhdessä tarkastelluista asiointivälineistä kehittäneistä osaprojekteista projektiryhmäläiset olivat työskennelleet aiemminkin vastaavankaltaisten välineiden parissa, kun taas sisäisten toimintatapojen projektipäällikkö ja –ryhmä olivat hyvin kokemattomia:

*”[yhteen asiointivälineprojektiin liittyen] Ja sitte tietysti että, kaupungilla oli ollu [vastaava asiointiin liittyvä järjestelmä] aikasemmin ja projektiryhmässä oli, toimialoilta ki henkilöitä jotka ymmärsi mitä ollaan tekemässä ja, tää ei ollu maailman ensimmäinen projekti jossa he on, [vastaava järjestelmä] kans tekemisissä. Niin se, suju hyvin”*

*”[sisäisten toimintatapojen osaprojektiin liittyen] Suht osaamattomat kaverit oli kummiskin puikoissa, niin tota, lähettiin, lähettiin liian soitellen sotaan. Sanotaan näin että ei tulis mitenkään onnistumaan toi sama täs uudella kaupungin projektimallilla jos on hirveesti niitä gateja ja nyt me joudutaan koko ajan taisteleen ja kirkastaan omia tavoitteita ja projektin tuotoksia ja hyötytavoitteita ja kaikkee et me päästään niist gateist läpi.”*

Kuten ohjelman yleisesittelyssä todettiin, oli osa osaprojekteista ollut olemassa jo ennen ohjelman käynnistymistä, kun taas osa projekteista luotiin ohjelman käynnistyttyä. Eräs

tarkastelluista asiointivälineprojekteista kuului ensiksi mainittuun ryhmään ja luultavasti siitä ja sen lisäksi kirkkaasta tavoitteesta ja kokeneesta projektiryhmästä johtuen projekti toimi suhteellisen itsenäisesti. Projekti ei niinkään kokenut saavansa tai tarvitsevansa ohjelmatason ohjausta vaan enemmänkin raporttoivansa ilmoitusluontoisesti ohjelmalle toiminnastaan. Kuten eräs kyseiseen projektiin liittyvä haastateltava ilmaisi:

*”Mä sanoisin et me tehtiin ne tän projektin puitteissa ja esiteltiin. Ja siinä esittelyssähän me esiteltiin ne tietenkin koko kaupungille, että se hanke on ollu vaan yks jossa sitä ehkä on sit tiiviimmin niis [hanke-toimiston] viikkokokouksis käyty. Mut et enemmän se on niille ollu tiedoks, että noni, ”nyt on tehty näin”. Eikä sillee että, ”no niin, kaikki hankeammattilaiset, miltäs tuntuu?” Vaan et se oli kyl enemmän niin että, tää nyt on testattu ja tehty.”*

Toisin kuin sisäisten toimintatapojen osaprojektilla, yhdellä tarkastelluista asiointivälineiden osaprojektilla oli tukenaan myös oma ohjausryhmä. Ohjausryhmää pidettiin kuitenkin lähes turhana ja etenkin hyvin heikosti ohjaavana. Mikäli, kuten sisäisten toimintatapojen osaprojektissa, tavoitteita ei olisi pystytty konkretisoimaan, olisi tämä voinut aiheuttaa ongelmia. Nyt osaprojektin ohjausryhmän ei koettu ohjanneen, mutta ei myöskään haitanneen työn etenemistä:

*”Ja siinä mielessä se [tarkastellun osaprojektin] ohjausryhmä että, vaikka se oli enemmän ehkä semmonen keskusteleva luonteeltaan, niin se ei kuitenkaan sitte, estänyt sen vision toteuttamista. Mut että jos se visio olis puuttunu, ja ohjausryhmä ois ollu keskusteleva eikä siis sillä tavalla, niin sillon se lopputulos ois voinu olla aika katastrofaalinen. Koska sillon ei oltas menty yhtään mihinkään, ja jos oltas menty niin se ois ollu ihan semmosta blaa. Mutta nyt, kun oli vahva visio, oli vahva tekemisen meininki, niin sit se lopputuloski tuli.”*

Sekä sisäisiä toimintatapoja kehittänyt että asiointivälineitä rakentaneet osaprojektit toimivat suhteellisen itsenäisesti. Olennainen ero liittyy kuitenkin siihen, kuinka toimintatapaprojekti joutui työskentelemään ilman ohjausta epäselvistä tavoitteista ja kokemattomasta projektitiimistä huolimatta, kun taas välineprojektien itsenäisyyttä ja itseohjautuvuutta edistivät selkeämmät tavoitteet ja kokeneemmat projektiryhmäläiset.

#### **4.1.3. Ohjausta ulkoapäin ja ulospäin**

Ohjelmaa ei voida tarkastella irrallisena kontekstistaan, vaan todellisuudessa sähköistämishajelmalla oli paljon rajapintoja ulospäin hajelmasta. Näistä tärkeimpiä olivat organisaation muiden osien näkemykset ja suhteet IT-toimittajiin.

Organisaation muiden osien näkemykset tulivat virallisesti esiin edustuksellisuuden kautta. Osassa projekteista projektiryhmä oli rakennettu edustuksellisesti, eli ryhmässä oli edustus kaikista relevanteista organisaation osista. Tämä mahdollisti organisaation

eri osien näkemysten huomioonottamisen, mikä nähtiin erittäin tärkeäksi muutosvastarrinnan lieventäjäksi. Toisaalta edustuksellisuus kasvatti ryhmien kokoja, mikä aiheutti välillä haasteita tehokkaaseen työskentelyyn.

*”et mä ajattelin ihan jatkuvasti [organisaation osa] kannalta tätä. Totta kai se kokonaisuuskin mutta se oli mun juttu koska jos mä en ois tehny niin, niin sillen esimerkiks [toinen organisaation osa] ois jyränny*

Myös edustuksellisuus sisälsi todellisuudessa sekä muodollisia että vähemmän muodollisia ohjausmekanismeja. Osa organisaation osaansa projektissa edustaneiden henkilöiden näkemyksistä perustui muodollisiin päätöksiin ja linjauksiin, kun taas osa oli lähtöisin epävirallisesta vuorovaikutuksesta esimerkiksi projektiryhmäläisen ja organisaation osan johtohenkilön kesken.

Toisekseen sähköistämishjelmalla oli paljon vuorovaikutusta IT-toimittajien kanssa. Ohjauksen näkökulmasta IT-toimittaja ei ollut neutraali toimija, vaan sen voitiin tunnistaa ohjaavan ohjelmaa monella tapaa:

- Teknisillä reunaehdoilla (”Ei ole mahdollista...”, ”On erittäin haastavaa...”)
- Hinnoittelulla (”Onnistuu, mutta maksaa tämän verran...”)
- Resursoinnillaan (”Meillä on tässä kuussa teille paljon resursseja, mutta ensi kuussa ei pystytä tekemään näin paljoa”)

Toisaalta myös ohjelma pyrki ohjaamaan IT-toimittajan toimintaa. Tässä tärkeimpiä keinoja olivat maksuaikataulu ja auktoriteetin hyödyntäminen. Ohjelmasta ilmoitettiin, että vastoin aiemmin sovittua jotakin tiettyä maksuerää ei makseta, ennen kuin luvattu ominaisuus on valmistunut. Ongelmatapauksissa taas projektipäällikön neuvottelun sijaan saatettiin hyödyntää ohjelmajohtajan auktoriteettia ohjelman näkyvyyden nostamiseksi IT-toimittajan silmissä.

*”Monta kertaa se että oltiin myöhässä niin johtukin siitä IT-toimittajasta niin sit se ei välttämättä sitten tuota kohdistunu sit siihen projektipäällikköön. -- hankepäällikkö meni sitten sitä projektipäällikköä tukemaan ja kävi sen kanssa keskustelut että ”mitäs me voitais nyt täs tehä ja voisinks mä soittaa sille toimittajalle ja vähän potkii sitä, auttaskohan se jotain”.*”

#### **4.1.4. Keskusteleva ohjaus ja ohjelmajohtaja ongelmanratkojana**

Kuten edellä on kuvattu, oli ohjelman sisäisten osaprojektien välillä havaittavissa selviä eroja mm. ohjauksen ja tavoitteenasetannan suhteen. Tämä mahdollistaa kaikille osaprojekteille yhteisen ohjelmatoimiston tutkimisen kahdesta näkökulmasta, mutta yllättäen ohjelmatoimiston rooli nähtiin molemmista näkökulmista samankaltaisena.

Sekä sisäisten toimintatapojen että asiointivälineiden näkökulmasta tarkastelleet haastatellut korostivat ohjelmatoimiston kokousten keskustelevaa luonnetta. Virallisesti kokouksissa piti raportoida osaprojektien etenemistä ja valmistella raportointia ohjelman johtoryhmälle, mutta näiden ohella käytännössä kyse oli paljon vapaamuotoisesta yhteistoiminnasta:

*”[kysymykseen hanketoimiston roolista] Se oli enemmän ehkä sitä yhteen pelittämistä. Ja sit sitä taimaamista [timing, aikatauluttaminen], et esimerkiksi ku julkastaan ni siellä on ne tarvittavat asiat. Tai jos ei oo, ni sit on tietosesti päätetty että tämän integraation kanssa voidaan odottaa, tällä palvelulla ei ole kiire.”*

Etenkin asiointivälineprojektien näkökulmasta keskusteleva luonne ei ollut ongelma. Ohjelmatoimiston kokoukset kokosivat yhteen keskeiset toimijat ja mahdollistivat projektien välisten riippuvuussuhteiden ja –ongelmien ratkomisen kasvotusten ja välittömästi. Huomionarvoista on kuitenkin se, kuinka – alla olevasta positiivisesta lainauksesta huolimatta – toisaalta ohjelmatoimiston kokousten rinnalle syntyi aiemmin kuvattu epävirallinen pienryhmä tehostamaan epävirallista työskentelyä. Asiointivälineisiin liittyvä haastateltava ohjelmatoimiston keskustelevasta luonteesta:

*”Ja se oli hirveen hyvä, koska munhan ois pitäny ne keskustelut käydä kuitenkin. Mut nyt sit ku hankepäällikkö kutsu ne säännöllisesti yhteen ja oli yhdessä ne toimijat, ja sit ei ollu semmost rikkinäistä puhelinta et mä meen ton huoneeseen, ja sit se puhuu mulle jotain ja sit mä meen sen toisen tyypin huoneeseen joka tekee sitä rekisteriä, ja sit mä sanon sille että tuo tyyppi sano näin, että mitäs mieltä sä oot, ja sit mä meen sen toisen tyypin huoneeseen...”*

Vaikka yllä onkin korostettu kokousten keskustelevaa luonnetta, kuului niihin myös määrämuotoisempaa raportointia. Osaprojektien piti raportoida kokouksissa esimerkiksi etenemisistään ja potentiaalisista ongelmistaan, mutta määrämuotoisten raporttien merkitystä ei pystytty konkretisoimaan kaikille osaprojekteille; osa haastateltavista kommentoi määrämuotoista raportointia turhaksi tai kiitteli sen vähäistä määrää omasta näkökulmastaan.

Sisäisten toimintatapojen osaprojektin näkökulmasta ohjelmatoimiston kokoukset olivat erityisen tärkeitä. Tämä johtuu projektin ohjausryhmättömyydestä ja epäselvistä tavoitteista, mistä johtuen projekti sai tukea ja ohjausta lähinnä ohjelmatoimistosta. Tästä taas vuorostaan aiheutui ongelma, jossa sisäisten toimintatapojen osaprojekti alkoi, tuentarpeestaan johtuen, viedä valtaosan ohjelmatoimiston kokousajasta. Seuraavat lainaukset kuvaavat ohjelmatoimiston kokouksia sisäisten toimintatapojen osaprojektin näkökulmasta:

*”Mutta tota, se oli todella toimiva ratkasu että niitä pidettiin ja niitä pidettiin säännöllisesti ja joku raportoiti siellä nopeesti et miten menee ni kaikki pysy koko ajan hollil vähän et miten menee ja sitten, semmosta niinkun, ei nyt näkymätöntä mut kyl semmost sparraustukee sit sai niilt kaikilta”*

*”Mut sit alettiin pikkuhiljaa huomaamaan että meidän projekti on niin laaja verrattuna yhden palvelun käyttöönottoon, et kun piti yritys-, tätä koko organisaation kulttuuria lähtee muuttamaan niin sit huomattiin et meidän projekti alkaa ryöstään hirveesti aikaa muilta projekteilta.”*

Edellä selvästi esille tullut keskusteleva ohjaus oli havaittavissa myös ohjelmajohtajan toiminnassa. Osa haastatelluista kuvasi ohjelmajohtajaa luontevaksi tukihenkilöksi, jonka puoleen oli ongelmatilanteissa helppo kääntyä:

*”Niin mä oon sitte kääntynyt hankejohtajan puoleen joskus niissäkin asioissa, enkä siis hankejohtajan ominaisuudessa, vaan siinä että mun pitää tahon X kans tehdä yhteistyötä, ja sit kun mä en tiedä kehenkä mä siellä oon yhteydessä, niin sit mulle hankejohtaja on ollu siinäki roolissa kauheen tärkeä.”*

Edellinen lainaus ohjelmajohtajan tukevasta ja avustavasta roolista kuvastaa hyvin myös henkilökemioiden merkitystä ohjelman hienovaraisena ohjausmekanismina. Samaten aiemmin kuvattua epävirallisen pienryhmän syntyä voidaan pitää osoituksena henkilökemioiden merkityksestä.

*”No tuota jossakin se [projektipäällikkyyden oman toimen ohella] toimii ja jossakin se tuota aiheuttaa ongelmia, että meillä oli se onni että meil on niin hirveen sitoutuneita ne projektipäälliköt vaikka ne teki oman toimensa ohella et se ei näkynyt siinä työssä et se ois jotenkin kärsiny se projekti siitä et ne tekee jotain muutakin. Meillä ei päätöksiä projektipäälliköitä yleensä edes ole.”*

*”Et meil oli hirveen hyvä henki siellä hanketoimistossa, aivan älyttömän hyvä henki.”*

*”...kun projektipäälliköt kuitenkin tunsivat toisensa niin kyllähän...”*

Toisaalta ohjelmajohtaja pyrki käyttämään tarvittaessa myös auktoriteettiaan. Kuten aiemmin todettiin, esimerkiksi IT-toimittajaan liittyvissä ongelmatilanteissa ohjelmajohtajan arvovallalla pyrittiin ohjaamaan IT-toimittajan toimintaa. Samaten tukihenkilön ohella ohjelmajohtajan nähtiin toimineen myös vahvana koordinoijana, jonka ajanpuute osin pakotti projekteja itsenäisyyteen:

*”Kukin projekti kerto että miten tota, miten ollaan edetty ja miten tullaan etenemään, että tietysti asioista keskusteltiin koska tää [hanke-toimisto] oli ainoa foorumi, et sit ku otettiin aikaa, mut ei ollu hanke-johtajalla minkään näkösiä resursseja ottaa semmost ohjaavaa roolia erilliseen, yhteen erilliseen projektiin koska hänel oli koko homma näpeissään”.*

#### 4.1.5. Yhteenveto – tavoitteenasetanta juurisyynä

Konkreettisten ohjausmekanismien suhteen alla taulukoissa 21-23 on esitetty sähköistämishjelmassa tunnistetut ohjausmekanismit tutkimuksen viitekehykseen sitoen.

Sähköistämishjelmassa tunnistettiin useita byrokraattisia ohjausmekanismeja. Huomionarvoista on kuitenkin se, että vaikka käytössä oli useita mekanismeja, oli vain osalla niistä merkittävä vaikutus ja niistäkään kaikki eivät olleet täysin onnistuneita tai toimivia. Esimerkiksi sopii hyvin säännöllinen raportointi, jota harrastettiin sekä projektien ja ohjelmatoimiston että ohjelman ja ohjelman johtoryhmän välillä. Raportointi takasi sen, että ohjelmatoimisto ja –johtaja olivat tietoisia osaprojektien etenemisestä, mutta toisaalta ohjelman johtoryhmä ei kokenut saavansa raporteissa tietoa, joka olisi mahdollistanut todellisen ohjauksen. Johtoryhmän näkökulmasta seuranta oli siis jossakin määrin näennäistä.

Edellä kuvattu ohjelman johtoryhmän havaitsema ongelma liittyi suurelta osin tavoitteenasetannan puutteisiin. Tavoitteenasetannan ongelmat olivat havaittavissa erityisesti organisaation sisäisiä toimintatapoja kehittäneessä osaprojektissa, mutta ylemmällä tasolla ne vaikeuttivat ohjelman seurantaa ja ohjausta koko ohjelmakokonaisuuden suhteen.

Taulukko 21. Byrokraattiset ohjausmekanismit sähköistämishjelmassa.

Byrokraattiset ohjausmekanismit	Mekanismin rooli sähköistämishjelmassa	
Aikataulut	Käytössä merkittävänä mekanismina	Osaprojektit raportoivat etenemisestään ohjelmatoimistolle ja ohjelma ohjelman johtoryhmälle.
Formaalit tapaamiset	Käytössä merkittävänä mekanismina	Sekä ohjelmatoimisto että ohjelman johtoryhmä kokoontuivat säännöllisesti vakiomuotoisella esityslistalla.
Raportointi	Käytössä merkittävänä mekanismina	Ks. aikataulut.



Budjetointi, rahankäytön seuranta	Kohtalainen vaikutus	Rahankäyttöä seurattiin, mutta sen ohjaava vaikutus oli osin näennäinen.
Numeerinen suoriutumisen seuranta	Kohtalainen vaikutus	Sisäisten toimintatapojen osaprojektiin liitettiin uusien välineiden käyttöönottoa mittavia mittareita.
Projektsuunnitelmat	Kohtalainen vaikutus	Suunnittelun taso vaihteli osaprojekteittain. Osa suunnitelmista oli erittäin hyviä, osassa projekteista suunnitelmaa ei laadittu lainkaan.
Tavoitteenasetanta	Kohtalainen vaikutus	Tavoitteita asetettiin ja muokattiin sekä ohjelma- että osaprojektitasolle. Osassa osaprojekteista tavoitteenasetanta kuitenkin epäonnistui ja ohjelman johtoryhmälle näkyneet tavoitteet eivät mahdollistaneet seurantaa ja ohjausta.
Toiminnalliset rajat	Kohtalainen vaikutus	Esimerkiksi projekti- ja ohjelmasuunnitelmat sekä budjetin tai aikataulun ylitykset hyväksytettiin virallisesti.
Ohjeet, direktiivit ja käyttäytymissäännöt	Ei merkittävää roolia	Ohjaavaa vaikutusta ei tunnistettu.
Henkilöstön allokointi	Ei merkittävää roolia	Henkilöstöressurssien käyttöä ei seurattu formaalisti.
Kannustimet, bonukset, tulospalkkaus	Ei merkittävää roolia	Ei tässä ohjelmassa tunnistettua ohjaavaa vaikutusta.
Strategisen suunnittelun järjestelmät	Ei merkittävää roolia	Ei tässä ohjelmassa tunnistettua ohjaavaa vaikutusta.
Valvonta (henkilökohtaisesti tai muiden henkilöiden kautta)	Ei merkittävää roolia	Ohjelmajohtaja ei valvonut projektien työntekoa henkilökohtaisesti tai kommunikoinut valvontatarkoituksessa projektiryhmien kanssa.

Byrokraattiseen ohjaukseen verrattuna ohjelmassa tunnistettiin vähemmän klaaniohjauksen mekanismeja. Toisaalta epämuodollisen keskustelun rooli oli erittäin suuri ja sitä voidaan pitää jopa tärkeimpänä ohjausmekanismina koko ohjelmassa. Keskustelua tunnistettiin kaikilta ohjelman sisäisiltä rajapinnoilta, eli ohjelmatoimiston kokouksista, ohjelmajohtajan ja projektipäälliköiden väliltä, projektipäälliköiden väliltä ja projektiryhmien sisältä. Ainoastaan ohjelman ja IT-toimittajan sekä ohjelman ja ohjelman johtoryhmän & tuottavuusohjelman välillä epämuodollisen keskustelun rooli oli pienempi.

Klaaniohjaukseen liittyen on syytä huomata, että käytetyillä tutkimusmenetelmillä (haastattelut ja sekundääriaineisto) ei välttämättä tunnisteta yhtä helposti hienovaraisempia klaaniohjauksen mekanismeja esimerkiksi selkeämpiin byrokraattisen ohjauksen mekanismeihin verrattuna (Nieminen & Lehtonen 2008). Näitä hienovaraisempia ja

vaikeammin tunnistettavia mekanismeja saattavat olla esimerkiksi ryhmäpaine ja tavoiteorientoitunut työkuultuuri.

Taulukko 22. Klaaniohjauksen ohjausmekanismit sähköistämishjelmassa.

Klaaniohjauksen ohjausmekanismit	Mekanismien rooli sähköistämishjelmassa	
Epämuodollinen keskustelu	Käytössä merkittävänä mekanismina	Epäformaalia keskustelua käytiin paljon kaikilla tasoilla ohjelman ja projektien sisällä ja ohjelmasta ja projekteista ulospäin.
Edustuksellisuus <sup>4</sup>	Kohtalainen vaikutus	Edustuksellisuus toi ohjelman ulkopuolelta organisaation näkemyksiä osaan osaprojekteista. Toisaalta kaikissa osaprojekteissa sitä ei hyödynnetty.
Epäformaalit tapahtumat	Kohtalainen vaikutus	Syntynyttä epävirallista pienryhmää ja muita epävirallisia yhteisöjä ja verkostoja voidaan pitää epäformaaleina tapahtumina, joissa osa ohjelman ydinhenkilöistä vaihtoi ajatuksia keskenään.
Henkilökemiat, ryhmähenki <sup>4</sup>	Kohtalainen vaikutus	Muun muassa epävirallinen pienryhmä ja kommentit ohjelmatoimiston hyvästä yhteishengestä kuvaavat ryhmähengen merkitystä. Toisaalta vaikutusta ei tunnistettu erityisen merkittäväksi.
Missiot, visiot, ydinarvot	Kohtalainen vaikutus	Haastatellut henkilöt olivat hyvin tietoisia valtuustotason tavoitteesta / muutosvisiosta.
Projektipäälliköiden valinnat	Kohtalainen vaikutus	Projektipäälliköiden ja -ryhmien valinta perustui osin omistajuuteen ja osaamiseen, mutta osittain enemmän vapaaehtoisuuteen ja jopa määräämiseen. Näin ollen ohjaava vaikutus vaihteli merkittävästä olemattomaan.
Ryhmäohjaus / -paine	Kohtalainen vaikutus	Ohjelmatoimiston kokousten tunnistettiin sisältäneen jonkin verran elementtejä, jotka painostivat esimerkiksi myöhästyvää projektia eteenpäin.
Koulutus	Ei merkittävää roolia	Työntekijöitä koulutettiin uusiin toimintatapoihin, mutta projektipäälliköitä tai -ryhmäläisiä ei koulutettu ohjelman onnistumisen edistämiseksi.
Tavoiteorientoitunut työkuultuuri	Ei merkittävää roolia	Ei tunnistettua ohjaavaa vaikutusta.

<sup>4</sup> Alkuperäisestä viitekehyksestä puuttuva, sähköistämishjelman empiirisestä aineistosta esiin noussut ohjausmekanismi.

Kuten edellisissä alaluvuissa on kuvattu, oli ohjelmassa havaittavissa huomattavaa itsenäisyyttä ja itseohjautuvuutta. Kaikki tarkemmin tarkastellut osaprojektit työskentelivät suhteellisen itsenäisesti, vaikkakin osalla kyse oli osin negatiivisesta itsenäisyyteen joutumisesta. Projektipäälliköt saivat päättää melko vapaasti projektiansa päivittäisestä toiminnasta ja toimintatavoista ja myös tavoitteenasetantaa tehtiin osin projektiryhmien toimesta.

Taulukko 23. Itseohjautuvuuden ohjausmekanismit sähköistämishjelmassa.

Itseohjautuvuuden ohjausmekanismit	Mekanismien rooli sähköistämishjelmassa	
Päätäntävalta projektin päivittäisestä toiminnasta	Käytössä merkittävässä mekanismina	Projektit saivat toimia päivittäisellä tasolla hyvin vapaasti.
Päätäntävalta projektin toimintatavoista	Käytössä merkittävässä mekanismina	Asioista keskusteltiin ohjelmatoimistossa ja epävirallisesti, mutta projektit saivat päättää toimintatapansa hyvin itsenäisesti.
Päätäntävalta projektin tavoitteista	Kohtalainen vaikutus	Projektipäälliköt tekivät projektisuunnitelmat, mutta tavoitteenasetantaa pyrittiin ohjaamaan ohjelmajohtajan toimesta.

Yhteenvedon ohjausmekanismeista voidaan sanoa, että sähköistämishjelmassa ohjausmekanismien käyttöä tunnistettiin kaikissa kolmessa ohjausluokassa. Määrällisesti eniten tunnistettiin byrokraattista ohjausta, mutta toisaalta klaniohjauksen (erityisesti epämuodolliset keskustelut) ja itseohjautuvuuden merkitys oli hyvin suuri.

Muihin ohjauksen viitekehyksen osiin sitoen tarkastellaan ensin muutosvisiota ja tavoitteenasetantaa. Ohjelmalla oli selvä muutosvisio, joka oli välittynyt hyvin kaikille ohjelman tasoille. Kaikilla haastatetuista henkilöistä ohjelman johtoryhmästä yksittäiseen projektiryhmään oli kohtalaisen selkeä ymmärrys taustalla vaikuttavasta valtuuston tuottavuusohjelmasta ja sähköistämisestä säästöjen mahdollistajana. Tätä ylätasoa muutosvisiota ei kuitenkaan pystytty konkretisoimaan riittävän hyvin ohjelma- tai etenkin kaikkien osaprojektien tavoitteiksi. Näin ollen muutosvision ja tavoitteenasetannan ja tavoitteenasetannan ja ohjauksen väliset linkit jäivät hyvin heikoiksi tai jopa puuttuivat kokonaan, mikä vaikeutti erityisesti byrokraattisen ohjauksen hyötyä. Useat byrokraattisen ohjauksen menetelmistä ovat luonteeltaan diagnostisia ja jopa kyberneettisiä ja olisivat siten vaatineet vertailukohdaksi selkeitä tavoitteita ja mittareita.

Ohjaavien rakenteiden ja roolien osalta pidettiin erityisesti ohjelmatoimistoa tärkeänä. Ohjausmekanismien kautta tarkasteltuna ohjelmatoimiston kokoukset olivat byrokraattista ohjausta, joka kuitenkin sisälsi runsaasti klaniohjauksen piirteitä (epämuodollista keskustelua ja ryhmäpainetta). Ohjelmatoimisto kokosi yhteen ohjelman ydinhenkilöitä ja toimi tärkeimpänä projektien välisiä riippuvuussuhteita (etenkin tuotosriippuvuudet)

hallinneena elementtinä. Ohjelmatoimiston ohella paljon puhetta herättivät projektien omat ohjausryhmät. Toisaalla ne nähtiin erittäin tärkeinä, toisaalla lähes turhina rakenteina. Tätä ja muita ohjelman kaksijakoisuuden vaikutuksia tarkastellaan vielä vertailevan analyysin yhteydessä.

Useat haastateltavat toivat esille omistajuuden puutteen ja päätöksenteon vaikeudet. Osalle ohjelman vaikutuskohteista oli olemassa selkeä organisatorinen omistaja, jolloin haasteita ei tunnistettu yhtä paljoa. Kuitenkin etenkin niiden osien osalta, joissa kehitettiin uusia ja siten organisatorisesti kenenkään omistamattomia asioita oli haastateltavilla monesti ollut vaikeuksia löytää tai tunnistaa henkilöitä, jotka voisivat tehdä päätöksiä aiheeseen liittyen.

Ohjelmajohtajalla oli sähköistämishjelmassa erittäin keskeinen merkitys. Hänellä tunnistettiin olleen useita erilaisia rooleja ohjelman aikana, joista tärkeimpinä:

- Yhteyshenkilö ja ohjelman kasvot ohjelmasta ulospäin
- Koordinoija
- Tukihenkilö ja epävirallinen keskustelukumppani
- Auktoriteetti IT-toimittajan suuntaan

Myös projektipäällikön merkitys ohjelman ydinhenkilönä korostui. Samoin kuin ohjelmajohtajalla, myös projektipäälliköllä oli useita rooleja ohjelman aikana:

- Linkki projektiryhmän ja ohjelmatason välillä (ohjelman olemassaolo ei juuri näkynyt projektiryhmän tasolle)
- Oman osaprojektin vaiheittaminen, johtaminen ja koordinointi
- Projektipäälliköiden keskinäinen virallinen ja epävirallinen vuorovaikutus

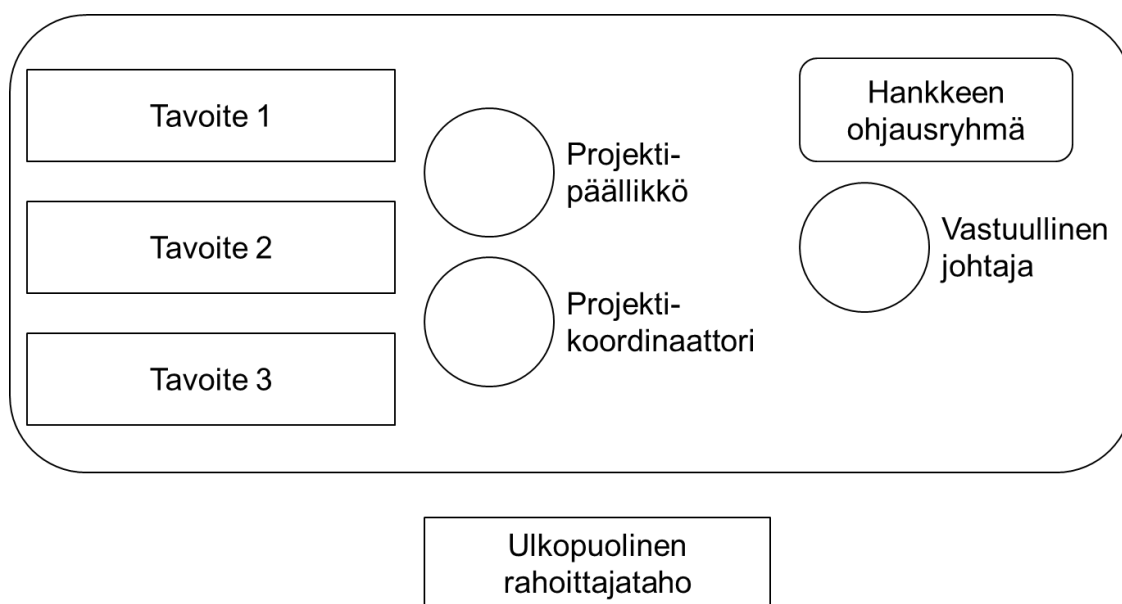
Ylemmän tason ohjaavien rakenteiden (tuottavuusohjelma ja ohjelman johtoryhmä) ei tunnistettu ohjanneen ohjelmaa kovinkaan tehokkaasti. Etenkin ohjelman johtoryhmän osalta tästäkin voidaan vetää ainakin osittainen yhteys tavoitteenasetannan ongelmiin. Koska tavoitteet eivät olleet riittävän selkeitä, ei ohjelman johtoryhmä pystynyt vertaamaan ja seuraamaan ohjelman etenemistä suhteessa suunnitelmiin, jolloin ohjaava vaikutus jäi hyvin vajaaksi.

Julkishallinnon erityispiirteistä haastateltavat toivat ensinnäkin esille jo edellä mainittuja päätöksenteon vaikeuteen ja hierarkkisuuteen sekä omistajuuden puutteeseen liittyviä haasteita. Niiden lisäksi erityispiirteenä voidaan pitää edustuksellisuutta. Osassa ohjelman osaprojekteista projektiryhmät olivat luonteeltaan edustuksellisia, eli niissä oli mukana edustaja useista olennaisista organisaation osista. Useimmat haastateltavat pitivät edustuksellisuutta hyvänä keinona tuoda organisaation eri osien näkemyksiä muutosohjelmaan, mutta osa nosti esille myös kasvavien projektiryhmien haasteita työskentelyn tehottomuuteen liittyen.

Vaikka muutosohjelma toteutettiin kuntaorganisaatiossa, eivät haastateltavat tunnistaneet ohjelmaan kohdistunutta poliittista ohjausta. Ohjelma raportoi joitakin kertoja myös poliittisille päätöksentekoelementeille, mutta niiden ei tunnistettu ohjanneen aktiivisesti ohjelman etenemistä. Haastateltavat arvioivat, että esimerkiksi voimakkaammin arvopohjaiseen aihepiiriin keskittynyt muutosohjelma olisi voinut saada osakseen enemmän poliittista ohjausta.

## 4.2. Terveyspalveluohjelma

Terveyspalveluohjelmalla oli kolme osatavoitetta, joilla pyrittiin kehittämään kyseisen terveyspalvelun tuottamista case-organisaatiossa. Ohjelma oli muodollisesti rakennettu kyseisten osatavoitteiden ympärille ja ohjelman päivittäisestä johtamisesta vastasi projektipäällikkö. Ohjelman jälkimmäiselle puoliskolle projektipäällikön avuksi palkattiin projektikoordinaattori. Ohjelmalle oli myös määrätty vastuullinen johtaja sekä ohjausryhmä ja ohjelman rahoitti osittain case-organisaation ulkopuolinen rahoittajataho. Ohjelman organisointi on esitetty alla kuvassa 14.



Kuva 14. Terveyspalveluohjelman organisointi.

Ohjelman kolmea osatavoitetta ei oltu virallisesti projektisoitu, mistä johtuen yllä olevassa kuvassa 14 on esitetty case-organisaation omaa terminologiaa noudattaen ohjelman kolme osatavoitetta. Samaten case-organisaatio käytti ohjelmajohtajasta nimitystä projektipäällikkö (vaikka toisaalta tarkasteltavasta ohjelmasta käytettiin termiä ”hanke”). Tästä eteenpäin projektipäällikköä kutsutaan kuitenkin johdonmukaisuuden vuoksi ohjelmajohtajaksi (pl. haastateltavien suorat lainaukset).

#### 4.2.1. Projektimaisuutta ilman projekteja, ohjelmajohtajan ydinrooli

Haastateltavat kuvasivat terveystalvohjelman syntyä kahdesta eri näkökulmasta. Toisaalta kyse oli vastauksesta yhden organisaation osan ongelmiin, joiden ratkaisemiseen ohjelmalla pyrittiin. Toisaalta kyse oli ajatuksesta toteuttaa terveystalvohjelmua uudella tavalla. Jälkimmäisessä syyssä olennainen oli myös vastuullisen johtajan merkitys, koska hän oli henkilökohtaisesti hyvin kiinnostunut kyseisestä uudesta tavasta toteuttaa terveystalvohjelmua.

Terveystalvohjelmassa ohjelmajohtajan rooli oli erityisen keskeinen. Tämä johtuu etenkin ohjelman rakenteesta. Ensinnäkin ohjelmatasolla ohjelmajohtaja työskenteli pitkään yksin ja koordinaattorin rekrytoinnin jälkeenkin kyseessä olivat ainoat täysin kyseiseen ohjelmaan keskittyneet henkilöt. Toisekseen, kuten aiemmin mainittiin, kolmea ohjelman osatavoitetta ei oltu muodollisesti projektisoitu, mikä käytännössä tarkoitti sitä, ettei niille ollut kohdistettu esimerkiksi omia projektipäälliköitä tai –ryhmiä. Tämä korosti entisestään ohjelmajohtajan roolin merkitystä.

Koska ohjelmassa ei ollut virallisia osaprojekteja, ohjasi ohjelman tavoitteiden toteutumisesta voimakkaasti ohjelmajohtajan ja kuhunkin tavoitteeseen organisatorisesti liittyvien ydinhenkilöiden vuorovaikutus. Esimerkiksi palvelun tuotantotapaa kehittäneessä osatavoitteessa vuorovaikutusta oli etenkin ohjelmajohtajan ja kyseisestä palvelusta vastanneen johtajan välillä. Käytännön ohjausmekanismina tämä vuorovaikutus sisälsi sekä muodollisempia kokouksia että epävirallisempaa yhteistä keskustelua ja suunnittelua.

*”Jokaisessa osatavoitteessa, kun ne oli aika irrallisia kuitenkin toisistaan, niin ohjelmajohtajalla oli tavallaan ne omat henkilöt, kenen kanssa hän neuvotteli. – Et oikeestaan joka tavoitteessa oli ne samat henkilöt, [osatavoitteiden ja ydinhenkilöiden nimiä].”*

Osassa osatavoitteista ohjelmajohtaja oli myös hyvin voimakkaasti mukana tekemässä todellista toimintaa. Toisaalta osassa osatavoitteista vastuu tietystä osiosta oli enemmän kyseiseen tavoitteeseen liittyvällä organisaatiolla tai ulkopuolisilla konsulteilla.

*”niin yhdessä [tehtiin] että kyllä noita just suunnittelua ja niitä et siin on ollu, siis, tätäkin [osatavoitetta] niin kyllähän ootas ny siin on siis ollu no se varmaan projektipäällikkö ja tää [henkilö] on parina suunnitellu sitä ja kyllä se niinku, ja sit se et, et yhdessä suunnitellu mut päätökset sitten nin, et kyl mä näkisin et sillä projektipäälliköllä on ollu iso vaikutus siihen”*

Ohjelmajohtajan keskeistä roolia kuvaa myös se, että haastateltavat kokivat hänen – tai myöhemmin mukaan tulleen koordinaattorin – olleen hyvin vahvasti mukana ainakin kahdessa kolmesta osatavoitteesta. Sen sijaan yhteen kolmesta osatavoitteesta löytyi vahva organisatorinen omistaja, jonka osa haastateltavista koki edesauttaneen kyseisen osatavoitteen itseohjautuvuutta.

*”kyllä [ohjelmajohtaja] tossa [osatavoitteessa X] valvoi oikeestaan kaikkea tai oli mukana kaikessa -- että ehkä [osatavoite Y] on ollu itsenäisempi kun [keskustelua organisatorisesta omistajasta] -- ja [organisatorinen omistaja] oli semmonen joka halus viedä asioita yksin eteenpäin, siitäkin se on myös kiinni.”*

Yllä oleva lainaus kuvastaa itseohjautumista siis myös siitä näkökulmasta, että selittävä tekijänä saattoi olla kyseisen osatavoitteen ydinhenkilö, joka oli valmis ottamaan autonomian vastaan. Itseohjautuvuuteen ja autonomiaan liittyi myös mielenkiintoinen ristiriita. Yhden osatavoitteen osalta osa haastateltavista piti kyseistä osatavoitetta hyvin autonomisena, kun taas osa haastateltavista koki ohjelmajohdon ohjanneen tavoitetta hyvinkin voimakkaasti.

Vaikka ohjelmassa ei ollut virallisia osaprojekteja, eikä niillä esimerkiksi omia projektiryhmiä, oli työskentely todellisuudessa välillä hyvin projektimaista. Vastaavasti kuin edellä osatavoitteiden ylätasoa näkökulmasta mainittiin, myös työpaketitasolla ohjelmajohtaja ohjasi työskentelyä neuvottelemalla ja suunnittelemalla työtä yhdessä tiettyjen ydinhenkilöiden kanssa.

*”Kyllähän meillä oli sit, ei nyt ehkä ihan työpakettikohtaiset työryhmät mutta, et sitten aina kokoonnuttiin sen, tietyn työpaketin tiimoilta, jollain tietyllä kokoonpanolla.”*

#### **4.2.2. Ohjausryhmä ohjaajana ja vastuullinen johtaja omistajana**

Ohjelman ohjausryhmä kokoontui noin neljä kertaa vuodessa. Ryhmässä oli mukana ydinhenkilöitä mm. case-organisaatiosta, ohjelman ydintavoitteista ja ulkopuoliselta rahoittajalta. Ohjausryhmän kokoukset olivat luonteeltaan muodollisia ja ohjausryhmän tehtävänä oli tehdä tärkeimmät ohjelman linjapäätökset.

Ohjausryhmän kokoontuminen vain noin neljännesvuosittain oli myös yksi selittävä syy epävirallisen ohjauksen suurelle roolille. Kuten aiemmin on mainittu, oli ohjelmajohtaja pitkään ainut ohjelmassa virallisesti työskennellyt henkilö. Tämä yhdessä harvoin kokoontuneen ohjausryhmän kanssa pakotti ohjelmajohtajan etsimään kanavoita ja ydinhenkilöitä, joiden kanssa vuorovaikuttamalla työskentelyä saatiin ohjattua oikeaan suuntaan.

Epävirallisten keskusteluiden rooli tuli esille myös ohjausryhmätyöskentelyn valmistelussa. Lähes aina ohjausryhmän käsittelyyn tulleet asiat oli todellisuudessa jo etukäteen keskusteltu ja suunniteltu kyseiseen asiaan liittyvien ydinhenkilöiden kanssa, jolloin ohjausryhmälle pystyttiin joko tarjoamaan valmis, hyvin perusteltu päätösesitys tai ainakin tehostamaan ohjausryhmän työskentelyä. Näin ollen ohjausryhmän muodollisen ohjauksen taustalla vaikutti voimakas epävirallisesti ohjaava valmistelutyö. Ohjausryhmää ei

kuitenkaan pidetty ”kumileimasimena”, vaan epävirallisesta valmistelutyöstä huolimatta ohjausryhmän koettiin myös keskustelleen ja ohjanneen asioita.

*”sitä [osatavoitetta] on suunniteltu [henkilön nimi] kanssa jolla on se tietämys siltä puolelta ja sit et siinä on se projektipäällikkö mukana et se on jotenkin tän projektin kanssa linjassa sit mitä tehdään mut sit kun se tuodaan tonne ohjausryhmään se ajatus niin siis se paras osaaminen ja tietotaitohan on kuitenkin sillä ihmisellä joka sitä on ollut valmistelemassa mutta nää tukee ja ne eri näkökulmat tuo esille siihen asiaan siellä ohjausryhmässä ja sit ehkä tarkentaa sitä suuntaa.”*

Toisaalta haastateltavat toivat esille ohjausryhmässä myös hetkiä, jolloin ohjausryhmä ei pystynyt ohjaamaan ohjelmaa tehokkaasti oikeaan suuntaan. Etenkin yksi kolmesta osatavoitteesta herätti osassa ohjausryhmäläisistä myös henkilökohtaisia tai poliittisia intohimoja, mistä johtuen kyseiseen osatavoitteeseen liittyvistä linjapäätöksistä päättäminen oli erittäin haastavaa ja hidasta. Ohjelman ohjausryhmä ei teknisesti tarkastellen ollut todellinen päätöksentekuelin. Kuitenkin todellisuudessa ohjausryhmällä oli niin suuri merkitys, että käytännössä teknisten päätöksentekuelinten päätökset noudattivat ohjausryhmän linjauksia.

*”Jos ohjausryhmä yhdessä päätti, että mennään tälle polulle, oli se melko painava sana myös teknisille päätöksentekijöille.”*

Ohjelman ohjausryhmän ohella ohjelman vastuullinen johtaja oli toinen merkittävä, muodollisesti määritetty ohjaustaho. Ohjelman ohjausryhmän tehdessä linjapäätökset vastasi vastuullinen johtaja rahankäyttöön liittyvistä muodollisista päätöksistä.

Pelkän muodollisen päätöksenteon lisäksi vastuullisella johtajalla oli myös toisenlainen ohjaava vaikutus. Yksi ohjelman kolmesta osatavoitteesta oli luonteeltaan sellainen, että sille ei ollut organisatorisesti olemassa omistajaa. Kyse oli myös samasta tavoitteesta, jonka suhteen ohjausryhmällä oli vaikeuksia tehdä ohjelmaa linjaavia päätöksiä. Kyseinen tavoite oli ohjelman vastuulliselle johtajalle henkilökohtaisesti erittäin tärkeä ja näin hän pyrki omalla olemuksellaan, asenteillaan ja persoonallaan ohjaamaan ohjelmaan voimakkaasti siten, että kyseinen tavoite saavutettaisiin.

*”Hanke kaatui ja nousi vastuullisen johtajan mukana. -- Vakuuttavuus, valovoimaisuus, stara.”*

Vastuullinen johtaja tehosti myös ohjelman etenemistä toimimalla ohjelman omistajana. Haastateltavat eivät tunnistanee, edellä kuvattu poliittinen intohimo pois lukien, juurikaan tilanteita, joissa ohjelman eteneminen olisi kärsinyt päätöksenteon hitaudesta tai epäselvyydestä. Kahdelle kolmesta osatavoitteesta löytyi joko alun perin tai ohjelman edetessä selvä organisatorinen omistaja, joka pystyi tekemään aiheeseen liittyviä päätöksiä, ja kolmannen osatavoitteen suhteen päätöksentekoa helpotti vastuullisen johtajan



”henkilökohtainen omistajuus” kyseiseen tavoitetilään liittyen. Samaten vastuullisella johtajalla oli muodollinen päätöksentekovalta ohjelmason rahankäyttöön liittyen.

#### 4.2.3. Rahoitusta ja ohjausta sisältä ja ulkoa

Kuten ohjelman yleisesittelyssä todettiin, oli ohjelmalla ulkopuolinen rahoittajataho, joka rahoitti osan tarkasteltavasta ohjelmasta. Rahoittajataholla tunnistettiin olleen kaksi selvästi toisistaan poikennutta ohjausvaikutusta.

Ensinnäkin rahoittajataho ohjasi ohjelmaa byrokraattisesti. Ohjelma toimitti rahoittajalle muun muassa suunnitelmia, budjetteja ja väliraportteja ja on laatimassa vielä ohjelman päätyttyä ohjelman loppuraportin. Samaten ohjelma raportoi rahankäytöstään rahoittajalle ja tarkensi raportointiaan tarpeen mukaan.

Ulkopuolisen rahoittajan näkökulmasta budjetointi oli jaettu noin viiteen kustannusryhmään, jotka eivät kuitenkaan olleet täysin sitovia. Sen sijaan budjetin loppusumma oli voimakkaasti ohjelmaa sitonut ja rahoittajan edustaja myös seurasi tarkasti sitä, millaisia kustannuksia rahoittajalta pyrittiin perimään:

*”Kyllä rahoittaja oikeasti kävi läpi ne SAP:n raportit. ”Mikä tämä on? Selitä!””*

Budjetointia käytettiin ohjausmekanismina ulkopuolisen rahoittajan ohella myös terveyspalveluohjelman sisällä. Ensinnäkin budjetointi oli ohjelmajohtajalle suunnittelun väline, joka siten ohjasi hänen omaa toimintaansa. Toisekseen rahankäyttöä raportoitiin myös ohjelmajohtajan toimesta ohjelman johtoryhmälle. Budjetti oli jaettu osatavoitteiden kesken, mutta todellisuudessa ainoastaan kokonaissumma sitoi ohjelmaa ja ohjelmajohtajaa.

*”Ohjelmajohtaja esitteli ne joka ohjausryhmän kokouksessa, että just tavotekohtaisesti että paljonko on käytetty -- ”Eli se loppusumma oli se mikä oli sidottu?” Kyllä, joo.”*

Toisaalta rahoittajataholla oli myös ohjelmaa sparrannut rooli, jota useat haastateltavat myös korostivat byrokraattisempaa roolia enemmän. Kyse oli jälleen yhdestä ydintahosta, jonka kanssa etenkin ohjelmajohtaja kävi epävirallisia keskusteluja. Ohjelmajohtaja ja rahoittajan edustaja suunnittelivat yhdessä sitä, miten jokin tietty ongelma kannattaisi ratkaista tai miten jotakin tiettyä asiaa kannattaisi lähestyä.

Ulkopuolisen rahoittajan rooli ei ollut samanlainen koko ohjelman elinkaaren ajan, vaan se korostui ohjelman alussa. Ensinnäkin suunnitteluvaiheessa case-organisaation ja rahoittajan välinen vuorovaikutus oli vilkasta, koska case-organisaatio halusi varmistua siitä, että suunnitellulle ohjelmalle voidaan saada ulkopuolista rahoitusta. Samaten jo ennen tätä ohjelman syntymiseen olivat vaikuttaneet case-organisaation johto- ja rahoittajan ydinhenkilön henkilökohtaiset suhteet ja yhtenäiset kiinnostuksenkohteet, joiden

myötä epävirallisissa keskusteluissa oli puhuttu mahdollisuudesta aloittaa kyseinen ohjelma yhteistyössä rahoittajatahon kanssa.

Toisekseen ohjelman alkuvaiheissa osatavoitteiden sisältöihin ja toimintatapoihin liittyi enemmän epävarmuutta. Tämä korosti muiden ohjelmajohtajan käymien epävirallisten keskusteluiden ohella myös ohjelmajohtajan ja rahoittajan edustajan sekä myös vastuullisen johtajan ja rahoittajan välisten epävirallisten keskusteluiden merkitystä. Epävirallisissa keskusteluissa kyse oli etenkin siitä, millä tavoin alun perin tietyiltä osin väljäksi jätettyä ohjelmasuunnitelmaa voitiin tulkita, eli millaisia asioita case-organisaation ja ulkopuolisen rahoittajan välinen sopimusteksti case-organisaatiolle ja terveystalvohjelmalle salli.

Muutosohjelma ei toiminut tyhjiössä, vaan ohjelmassa erittäin suuri merkitys oli vuorovaikutuksella eri kuntaorganisaation osien kanssa. Tätä korosti aiemmin sivuttu projektittomuus, mistä johtuen työskentelyn luonteessa korostuivat ohjelmajohtajan ja eri organisaation osien neuvottelut, keskustelut ja muu yhteydenpito. Kyse ei ollut yhtä selkeästä edustuksellisuudesta kuin sähköistämishjelmassa, mutta myös terveystalvohjelmassa tavoitteena oli tuoda ohjelman tietoon organisaation eri osien näkemyksiä. Edustuksellisuuden ohella voidaan puhua myös osallistamisesta, jossa ohjelmajohtaja pyrki yhdessä osatavoitteiden ydinhenkilöiden kanssa saamaan osatavoitteisiin liittynyttä henkilöstöä osallistumaan kehitystyöhön.

*”jossain määrin myös näytty et oltu näkyvillä et on jotain tommosii koulutuksii tai muita mis on kerrottu sitten tapahtumia mist on nähny sitä et mitä me on tehty. Mut sitten noi muut ryhmät tottakai ne on varmasti vaikuttanu heillä ihan niin kun jokaisella mejän ohjausryhmän jäsenellä on useita eri niitä ryhmiä, on tää nyt aika iso organisaatio niin tosiaan niin on niitä jotka vaikuttaa jossa he käsittelee”*

#### **4.2.4. Suunnitelmat tärkeinä ohjausmekanismeina**

Yksi keskeisimmistä, useissa haastatteluissa esiin nousseista terveystalvohjelman ohjausmekanismeista oli suunnittelu. Kyse oli siitä, kuinka ohjelma- ja osatavoitetasen (~projektitaso) suunnitelmat ohjasivat ohjelman toimintaa ohjelman määrittelyvaiheesta päättymiseen saakka.

Esimerkiksi jo ohjelman alkuvaiheessa ohjelmalle luotiin yleisen tason työsuunnitelma. Vaikka tämä suunnitelma tarkentui ohjelman edetessä, oli se jo alkumuodossaan käyttökelpoinen ohjausväline.

*”jo heti sillon [ohjelman alussa] tämmönen työsuunnitelma, jota on kyllä mun mielestä, noudatettu ihan loppuun saakka. Ja, tämän oli ihan ensimmäisessä ohjausryhmässä [hyväksytty].”*

Ohjelmataason lisäksi suunnitelmat laadittiin myös osatavoitetasolle (~projekti-) ja suurimmalle osalle osatavoitteiden sisältämistä työpaketeista. Työpakettitasolla apuna oli tyypillisesti ulkopuolinen konsultti, jonka kanssa yhteistyössä laadittu suunnitelma määrittä kyseisen työpaketin sisällön, resursoinnin ja vaadittavat tuotokset. Näin suunnittelu sisälsi myös tavoitteenasetannan ohjelmatasolta työpakettitasolle asti.

Suunnitelmilla oli tärkeä ohjaava rooli ohjelman sisällä ja ohjelmajohtajan suunnitteluvälineenä. Niitä hyödynnettiin kuitenkin myös ohjausryhmän ja ulkopuolisen rahoittajan ohjauksessa, kun määrämuotoisessa raportoinnissa ohjelmajohtaja vertasi ohjelman etenemistä suunniteltuun etenemiseen.

#### 4.2.5. Yhteenveto

Konkreettisten ohjausmekanismien suhteen alla taulukoissa 24-26 on esitetty terveyspalveluohjelmassa tunnistetut ohjausmekanismit tutkimuksen viitekehykseen sitoen.

Terveyspalveluohjelmassa tunnistettiin useita byrokraattisia ohjausmekanismeja. Mielienkiintoista on kuitenkin se, että, samoin kuin sähköistämishjelmassa, vaikka käytössä oli useita mekanismeista, oli vain osalla niistä erityisen merkittävä vaikutus. Huomionarvoista oli etenkin suunnitelmien suuri merkitys, joka on taulukkoon 24 merkitty mekanismiksi ”Projektisuunnitelmat”. Todellisuudessa terveyspalveluohjelmassa kyse oli myös ohjelma- ja työpakettitasoisesta suunnittelusta, joka ohjasi ohjelman sisäistä toimintaa ja mahdollisti toiminnan seurannan ohjausryhmän ja ulkopuolisen rahoittajan toimesta.

Taulukko 24. Byrokraattiset ohjausmekanismit terveyspalveluohjelmassa.

Byrokraattiset ohjausmekanismit	Mekanismin rooli terveyspalveluohjelmassa	
Budjetointi, rahankäytön seuranta	Käytössä merkittävänä mekanismina	Budjetointi toimi suunnittelun välineenä ja rahankäyttöä seurattiin sekä ohjausryhmän että rahoittajatahon toimesta.
Formaalit tapaamiset	Käytössä merkittävänä mekanismina	Ohjelman ohjausryhmä kokoontui säännöllisesti ja teki kaikki tärkeät linjapäätökset.
Projektisuunnitelmat	Käytössä merkittävänä mekanismina	Suunnitelmilla oli erittäin tärkeä ohjaava vaikutus. Suunnitelmia laadittiin työpaketti-, osatavoite- ja ohjelmatasolle.
Raportointi	Käytössä merkittävänä mekanismina	Ohjelma raportoi säännöllisesti ohjausryhmälle ja ulkopuoliselle rahoittajalle.
Tavoitteenasetanta	Käytössä merkittävänä mekanismina	Vahvaan suunnitteluun liittyen myös tavoitteita asetettiin ohjelma-, osatavoite- ja työpakettitasolle.
Aikataulut	Kohtalainen vaikutus	Ohjelmajohtaja käytti aikatauluja työn suunnitteluun ja seurantaan ja aikatauluja hyödynnettiin raportoinnissa ohjausryh-

		mälle ja rahoittajalle. Toisaalta vakiomuotoista raportointia aikatauluista osatavoitetasolta ohjelmajohtoon ei käytetty.
Henkilöstön allokointi	Kohtalainen vaikutus	Henkilöstöresurssien käyttöä ei seurattu formaalisti. Toisaalta työpakettisuunnitelmissa arvioitiin tarvittavaa resursointia ja ulkopuolisten konsulttien allokoinnilla eri työpaketteihin oli merkittävä rooli.
Toiminnalliset rajat	Kohtalainen vaikutus	Esimerkiksi projekti- ja ohjelmasuunnitelmat sekä budjetin tai aikataulun ylitykset hyväksyttiin virallisesti ohjausryhmässä ja/tai ulkopuolisen rahoittajan toimesta.
Valvonta (henkilökohtaisesti tai muiden henkilöiden kautta)	Kohtalainen vaikutus	Ohjelmajohtaja valvoi henkilökohtaisesti työskentelyä osassa osatavoitteista ja työpaketeista.
Kannustimet, bonukset, tulospalkkaus	Ei merkittävää roolia	Ei tässä ohjelmassa tunnistettua ohjaavaa vaikutusta.
Numeerinen suoriutumisen seuranta	Ei merkittävää roolia	Ohjaavaa vaikutusta ei tunnistettu.
Ohjeet, direktiivit ja käyttäytymissäännöt	Ei merkittävää roolia	Ohjaavaa vaikutusta ei tunnistettu.
Strategisen suunnittelun järjestelmät	Ei merkittävää roolia	Ei tässä ohjelmassa tunnistettua ohjaavaa vaikutusta.

Byrokraattiseen ohjaukseen verrattuna ohjelmassa tunnistettiin vähemmän klaaniohjauksen mekanismeja. Toisaalta epämuodollisen keskustelun rooli oli erittäin suuri ja sitä voidaan pitää suunnittelun ohella jopa tärkeimpänä ohjausmekanismina koko ohjelmassa. Epävirallinen keskustelu oli etenkin ohjelmajohtajan ohjausmekanismi, jonka avulla hän johti osatavoitteiden työskentelyä ja neuvotteli ulkopuolisen rahoittajan kanssa.

Epävirallisten keskusteluiden ohella erittäin olennainen vaikutus oli myös vastuullisen johtajan persoonalla ja henkilökohtaisella omistajuudella erityisesti yhteen osatavoitteeseen liittyen. Tämä on merkitty taulukkoon 25 uutena ohjausmekanismina ”Yksilön persoonallisuus/henkilökohtainen omistajuus”.

Kuten jo sähköistämishojelman yhteydessä todettiin, on klaaniohjaukseen liittyen syytä huomata, että käytetyillä tutkimusmenetelmillä (haastattelut ja sekundääriaineisto) ei välttämättä tunnisteta yhtä helposti hienovaraisempia klaaniohjauksen mekanismeja esimerkiksi selkeämpiin byrokraattisen ohjauksen mekanismeihin verrattuna (Nieminen & Lehtonen 2008).

Taulukko 25. Klaaniohjauksen ohjausmekanismit terveystalvohjelmassa.

Klaaniohjauksen ohjausmekanismit	Mekanismin rooli terveystalvohjelmassa	
Epämuodollinen keskustelu	Käytössä merkittävänä mekanismina	Erityisesti ohjelmajohtaja kävi kattavasti epävirallisia keskusteluja osatavoitteisiin liittyvien ydinhenkilöiden ja ulkopuolisen rahoittajan kanssa.
Yksilön persoonallisuus / henkilökohtainen omistajuus <sup>5</sup>	Käytössä merkittävänä mekanismina	Etenkin vastuullisen johtajan voimakas persoona ja henkilökohtainen omistajuus ohjasivat ohjelmaa ja etenkin yhtä osatavoitetta eteenpäin.
Edustuksellisuus <sup>6</sup>	Kohtalainen vaikutus	Vaikka osatavoitteissa ei ollut omia projektiryhmiä, pyrittiin päätöksiä tekemään yhdessä osatavoitteen ydinhenkilöiden kanssa. Samaten tärkeimmät avainhenkilöt olivat mukana myös ohjelman ohjausryhmässä.
Epäformaalit tapahtumat	Kohtalainen vaikutus	Ohjelman sisälle ja ympärille syntyi runsaasti erilaisia yhteisöjä ja verkostoja, joissa esimerkiksi ohjelmajohtaja vaihtoi ajatuksia erilaisten ydinhenkilöiden kanssa.
Henkilökemiat, ryhmähenki <sup>6</sup>	Kohtalainen vaikutus	Vastuullisen johtajan ja rahoittajatahon avainhenkilön henkilökemia edisti ohjelman syntymistä ja ohjelman edetessä ohjelmaa edistänyttä henkilökemiaa tunnistettiin myös ohjelman sisältä.
Koulutus	Kohtalainen vaikutus	Ohjelmajohtaja koulutti itseään projektinhallinnan aihepiireihin.
Missiot, visiot, ydinarvot	Kohtalainen vaikutus	Taustalla vaikutti case-organisaation suurempi näkemys laajemman palvelukokonaisuuden uudistamisesta.
Projektipäälliköiden valinnat	Ei merkittävää roolia	Ainoastaan ohjelmapäällikkö oli valittu alun perin muutosohjelmaan. Projektipäälliköitä tai -ryhmiä ei ollut lainkaan ja myös koordinaattori rekrytoitiin vasta myöhemmin.
Ryhmäohjaus / -paine	Ei merkittävää roolia	Ohjaavaa vaikutusta ei tunnistettu.
Tavoiteorientoitunut työskentely	Ei merkittävää roolia	Ei tunnistettua ohjaavaa vaikutusta.

<sup>5</sup> Alkuperäisestä viitekehyksestä puuttuva, terveystalvohjelmassa esiin noussut ohjausmekanismi.<sup>6</sup> Alkuperäisestä viitekehyksestä puuttuva, molemmissa ohjelmissa esiin noussut ohjausmekanismi.

Terveyspalveluohjelmassa itseohjautuvuus vaihteli osatavoitteiden välillä. Osassa osatavoitteista (ja työpaketeista) ohjelmajohtaja oli hyvin voimakkaasti valvomassa toimintaa tai jopa tekemässä asioita itse, kun taas osassa osatavoitteen ydinhenkilöille annettiin enemmän vapautta. Kuitenkin päätäntävalta tavoitteista ja tärkeimmistä suuntaviivoista oli voimakkaasti ohjelmajohtajalla.

Taulukko 26. Itseohjautuvuuden ohjausmekanismit terveyspalveluohjelmassa.

Itseohjautuvuuden mekanismit	Mekanismin rooli terveyspalveluohjelmassa	
Päätäntävalta projektin päivittäisestä toiminnasta	Kohtalainen vaikutus	Osatavoitteille annettiin päätäntävaltaa päivittäisestä toiminnasta.
Päätäntävalta projektin toimintatavoista	Kohtalainen vaikutus	Osassa osatavoitteista päätökset tehtiin ohjelmajohtajan ja ydinhenkilöiden kesken, mutta osassa ydinhenkilöt saivat enemmän itsenäistä vastuuta ja vapautta.
Päätäntävalta projektin tavoitteista	Ei merkittävää roolia	Tavoitteenasetantaa ohjattiin voimakkaasti ohjelmajohdon toimesta, vaikkakin suunnittelussa hyödynnettiin myös ulkopuolisia konsultteja.

Yhteenvedona ohjausmekanismeista voidaan sanoa, että myös terveyspalveluohjelmassa ohjausta tunnistettiin kaikissa kolmessa ohjausluokassa. Määrällisesti eniten tunnistettiin byrokraattisen ohjauksen mekanismeja, mutta toisaalta klaaniohjauksen (erityisesti epämuodolliset keskustelut ja yksilön persoonaa / henkilökohtainen omistajuus) merkitys oli erittäin suuri. Itseohjautuvuus vaihteli osatavoitteiden välillä, mutta oli ainakin klaaniohjausta vähäisempää.

Muihin ohjauksen viitekehyksen osiin sitoen tarkastellaan ensin muutosvisiota ja tavoitteenasetantaa. Ohjelman ylätasoon muutosvisio oli hyvin konkretisoitunut kaikkien haastateltavien mieliin. Visio oli alussa hieman sumuisempi ja hyvin voimakkaasti vastuulliseen johtajaan henkilöitynyt, mutta se tarkentui ohjelman edetessä. Ohjelman aikana case-organisaatiossa aloitettiin myös laajemman palvelukokonaisuuden uudistaminen, mikä vaikutti myös terveyspalveluohjelmaan luoden ohjelman taustalle suuremman muutosvision, jonka osaa terveyspalveluohjelma toteutti. Osa haastateltavista koki tämän yhteyden luonnolliseksi ja selkeäksi, mutta osa toi esille hämmennystä näiden kahden muutoksen suhtautumisesta toisiinsa.

Terveyspalveluohjelmassa tavoitteita asetettiin muutosvisiosta alaspäin jakaen ohjelma-, osatavoite- ja jopa työpakettitasoille. Näin työpakettitason tuotostavoitteet muodostivat osatavoitetavoitteita, jotka yhdessä rakensivat ohjelmatasoon muutostavoitetta. Tavoitteenasetannan onnistumisessa suuri merkitys oli vahvalla suunnittelulla, joka sisälsi

myös eritasoisen tavoitteenasetannan. Tässä vaikutusta oli varmasti myös ulkopuolisella rahoittajalla ja konsulttien laaja-alaisella hyödyntämisellä.

Ohjaavien rakenteiden ja roolien osalta haastatteluista nousivat esille etenkin ohjelman ohjausryhmän, ohjelmajohtajan ja vastuullisen johtajan merkitykset. Ohjausmekanismien kautta tarkasteltuna ohjausryhmän kokoukset olivat byrokraattista ohjausta. Ohjausryhmä kokosi yhteen ohjelman ja case-organisaation ydinhenkilöitä ja vastasi suurista ohjelman linjapäätöksistä. Vaikka ohjausryhmä oli ohjausnäkökulmasta luonteeltaan hyvin byrokraattinen, liittyi sen toimintaan voimakas epävirallinen klaaniohjauksen aspekti. Lähes kaikki merkittävät päätökset oli todellisuudessa valmisteltu epävirallisissa keskusteluissa ohjelmajohtajan ja osatavoitteiden ydinhenkilöiden tai ulkopuolisen rahoittajan kanssa. Näin ollen ohjausryhmä ei ollut toki pelkkä ”kumileimasin”, mutta usein päätösesitys oli hyvin kyseiseen asiaan liittyvien ydinhenkilöiden valmisteleva, mikä tyypillisesti ohjasi myös ohjausryhmän päätöksiä samaan suuntaan.

Ohjelman projektittomuus ja siten myös projektiryhmättömyys korosti voimakkaasti ohjelmajohtajan roolia. Ohjelmajohtajalla tunnistettiin olleen useita erilaisia rooleja ohjelman aikana, joista tärkeimpinä:

- Koordinoija
- Neuvottelija ulkopuolisen rahoittajan suuntaan ja eri ydinhenkilöiden kanssa
- Hyvinkin operatiivinen / käytännönläheinen työskentely eri osatavoitteisiin liittyen
- Oikeiden henkilöiden saattaminen yhteen (”Sun kannattaisi puhua X:n kanssa tästä asiasta...”)

Ohjelmajohtajan ohella toinen keskeinen ydinhenkilö oli ohjelman vastuullinen johtaja. Vastuullisen johtajan merkitys voitiin jakaa kahteen osaan. Toisaalta vastuullinen johtaja teki muodollisia päätöksiä ohjelman rahankäyttöön liittyen ja oli muodollisesti vastuussa ohjelmasta. Toisaalta vastuullisen johtajan voimakas persoona ja henkilökohtainen omistajuus etenkin yhteen osatavoitteeseen liittyen ohjasivat ohjelmaa (klaaniohjaus) myös voimakkaasti eteenpäin. Etenkin tämä vaikutus korostui ohjausryhmyöskentelyssä. Samaten vastuullisen johtajan suhteilla ulkopuoliseen rahoittajaan ja henkilökohtaisella omistajuudella oli suuri merkitys ohjelman käynnistymisen kannalta.

Omistajuuteen liittyen terveystalvohjelmassa ei juuri koettu olleen päätöksenteon ongelmia. Kahdelle kolmesta osatavoitteesta oli olemassa selvä organisatorinen omistaja ja vastuullisen johtajan henkilökohtainen omistajuus edisti kolmannen osatavoitteen päätöksentekoa. Samaten vastuullisella johtajalla oli virallinen päätöksentekovalta ohjelman rahankäyttöön liittyen. Organisatorisen omistajuuden merkitys kuvasti kuitenkin se, että ohjelman alkuvaiheessa yhdelle kolmesta osatavoitteesta ei ollut selkeää omistajaa. Osa haastateltavista näki tämän vaikeuttaneen kyseisen tavoitteen ohjausta, kun il-

man vahvaa omistajuutta toiminut tavoitteen ydinhenkilö ei uskaltanut tehdä kaikkia päätöksiä. Vahvan organisatorisen omistajan löydyttyä tämä ongelma poistui.

Viimeinen olennainen ohjaava rakenne oli ulkopuolinen rahoittajataho. Rahoittajan tunnistettiin ohjanneen ohjelmaa kahdella tapaa. Toisaalta rahoittaja lisäsi ohjelman byrokraattista ohjausta suunnitelmien, raportoinnin ja budjetoinnin kautta. Toisaalta ehkä jopa suurempi merkitys oli rahoittajan edustajien ja ohjelman ydinhenkilöiden välisellä epävirallisella vuorovaikutuksella, joka tämän tutkimuksen viitekehykseen sitoen ohjasi ohjelmaa klaaniohjauksen keinoin. Huomionarvoista oli myös se, kuinka ulkopuolisen rahoittajan ohjaus oli voimakkaimmillaan ohjelman alkuvaiheissa ja sen merkitys väheni ohjelman edetessä.

Suomalainen kuntaorganisaatio case-organisaationa sisälsi tiettyjä terveystalvohjelmassa tunnistettuja erityispiirteitä. Näistä olennaisimpana yhden osatavoitteen osalta tunnistettiin poliittisia tai vähintäänkin henkilökohtaisia intohimoja, jotka vaikuttivat ohjausryhmän asennoitumiseen kyseisen osatavoitteen tavoiteltavaan toimintatapaan. Samaan osatavoitteeseen vaikuttivat taustalla myös valtakunnalliset ja ulkopuolisen rahoittajan organisaatiossa vaikuttaneet näkemykset. Nämä seikat korostavat sitä, kuinka terveystalvohjelma ei toiminut tyhjiössä, vaan osana kuntaorganisaatiota, joka vastaavasti on esimerkiksi osa suurempaa mielipideilmastoa. Varsinaista poliittista ohjausta ei tunnistettu siinä mielessä, että esimerkiksi jonkin poliittisen puolueen olisi koettu voimakkaasti edistäneen tai vastustaneen ohjelman etenemistä.

### 4.3. Vertaileva yhteenveto

Kahta tarkasteltua muutosohjelmaa vertailtaessa tärkein yhtäläisyys oli se, että molemmissa ohjelmissa tunnistettiin käytettäneen kaikkia kolmea ohjauksen muotoa. Kummassakaan ohjelmassa ei myöskään tunnistettu yhtä selvästi tärkeintä ohjausmekanismeja, vaan ohjaus koostui useamman mekanismin yhteisvaikutuksesta. Kyse oli siis aiemmin esitellystä ”ohjaus mekanismien portfoliona” -tyylisestä lähestymistavasta.

Ohjausluokkiin liittyen yhteistä molemmille ohjelmille oli myös se, että ohjausmekanismien lukumäärien perusteella tarkastellen byrokraattinen ohjaus korostui klaaniohjaukseen ja itseohjautuvuuteen verrattuna. Lisäksi klaaniohjauksen osalta epävirallisten keskusteluiden ja tapahtumien (yleisesti ottaen epävirallisen vuorovaikutuksen) merkitys oli molemmissa muutosohjelmissa suuri.

Suurimmat erot ohjelmien välillä liittyivät tavoitteenasetantaan, itseohjautuvuuteen ja suunnitelmiin ohjausmekanismeina. Ensinnäkin tavoitteenasetanta aiheutti haasteita sähköistämishjelmassa. Muutosvisio oli hyvin jalkautettu ja selkeä, mutta sitä ei pystytty konkretisoimaan kaikkien osaprojektien ja siten tehtävä- tai työpaketitason tavoitteiksi. Huomionarvoista on, että sisäisiä toimintatapoja kehittäneessä osaprojektissa oli suuria haasteita tavoitteenasetannassa, kun taas välineprojekteissa tavoitteenasetanta



onnistui paremmin. Vastaavasti terveystalvohjelmassa tavoitteenasetannan ei tunnissetu aiheuttaneen suuria ongelmia, vaan tavoitteita oli määritetty muutostalvistä ohjelma- ja osatavoitetasen kautta työpakettitasolle asti.

Toisekseen myös itseohjautuvuuden suhteen ohjelmia vertailtaessa tunnissettiin kolme erilaista tilannetta. Ensinnäkin sähköistämishjelmassa kaikki osaprojektit olivat melko itsenäisiä. Kuitenkin sähköistämishjelman kaksijakoisuus tuli esille tässäkin seikassa, koska toimintatapaprojektille kyse oli enemmän ”projekti jäi yksin” -tyylisestä itseohjautuvuudesta välineprojektien taas hyötyessä autonomiastaan ja vapaudestaan. Vastaa- vasti terveystalvohjelmassa itseohjautuvuus oli vähäisempää ja ohjelmajohtaja val- voi ja osallistui hyvin voimakkaasti suureen osaan työskentelystä. Tosin myös terveystalvohjelmasta tunnissettiin yksi kolmesta osatavoitteesta, joissa itseohjautuvuuden merkitys oli suurempaa. Lisäksi terveystalvohjelmassa haastateltavien käsitykset eri osatavoitteiden (~projektien) itsenäisyydestä vaihtelivat sähköistämishjelmää enem- män.

Kolmas muutoshjelmia selvästi erottanut tekijä oli suunnitelmien hyödyntäminen oh- jausmekanismeina. Sähköistämishjelmassa suunnitelmia käytettiin vaihtelevasti; osas- sa osaprojekteista projektisuunnitelma oli hyvin tarkka ja voimakkaasti ohjaava, kun taas osassa suunnitelmaa ei ollut laadittu lainkaan. Samaten ohjelmata-son suunnitelma oli olemassa ja se tarkentui ohjelman edetessä, mutta toisaalta esimerkiksi projektien välistä aikataulutusta ja riippuvuussuhteita hallittiin enemmän epävirallisen vuorovaiku- tuksen kuin muodollisen suunnittelun keinoin. Vastaa- vasti terveystalvohjelmassa suunnittelun aste oli voimakkaampi ja se kattoi lähes koko ohjelman osatavoite- ja työ- pakettitasot mukaan lukien. Ohjelman edetessä tarkentuneiden suunnitelmien myös nähtiin ohjanneen toimintaa.

Ohjaavien roolien ja rakenteiden osalta molemmissa tarkastelluista ohjelmista ohjelmaa ohjasi ohjaus- tai johtoryhmä. Sähköistämishjelmassa johtoryhmän ohjauksen nähtiin kärsineen tavoitteenasetannan ongelmista, mistä johtuen ohjaava vaikutus jäi osin näen- näiseksi. Terveystalvohjelmassa tavoitteenasetanta ei aiheuttanut ongelmia ohjaus- ryhmälle, mutta poliittiset tai henkilökohtaiset intohimot vaikeuttivat päätöksentekoa yhden osatavoitteen suhteen. Ohjausryhmän kokouksia edeltäneen epävirallisen vuoro- vaikutuksen nähtiin edistäneen voimakkaasti ohjausryhmätyöskentelyä.

Molempien muutoshjelmien havainnot korostivat myös ydinhenkilöiden suurta merki- tystä. Ohjelmajohtajan osalta molemmissa ohjelmissa tunnissettiin pelkän ohjelman koordinoinnin lisäksi useita muita rooleja, joita ohjelmajohtajalta ohjelman aikana vaa- dittiin. Ohjelmajohtajan rooli korostui erityisesti terveystalvohjelmassa, jossa viralli- sia projektipäälliköitä ja -ryhmiä ei ollut lainkaan. Sähköistämishjelmassa korostui oh- jelmapäällikön lisäksi myös projektipäälliköltä vaadittavien kompetenssien moni- naisuus.

Terveyspalveluohjelmassa ohjaaviin rakenteisiin kuului myös vastuullinen johtaja, jonka rooli oli hyvin lähellä ohjelman omistajaa. Terveyspalveluohjelmassa haastatellut eivät myöskään juuri tunnistanee omistajuuden puutteeseen tai päätöksenteon vaikeuteen liittyviä haasteita. Tämä johtui osin vastuullisen johtajan omistajamaisesta roolista ja osin siitä, että kahdelle kolmesta osatavoitteesta löytyi myös organisatorisesti selkeä omistaja. Vastaavasti sähköistämishjelmassa useat haastateltavat nostivat esille tilanteita, joissa omistajuuden puute ja päätöksenteon epäselvyys oli aiheuttanut ongelmia. Tämän nähtiin johtuneen toisaalta siitä, ettei ohjelmalle oltu määritetty omistajaa ja toisaalta siitä, ettei myöskään kaikille ohjelman koskettamille muutosalueille löytynyt organisatorista omistajaa.

Vastuullisen johtajan lisäksi terveyspalveluohjelmaa erotti sähköistämishjelmasta myös ulkopuolinen rahoittajataho. Ulkopuolisen rahoittajan ohjaavan vaikutuksen koettiin korostuneen ohjelman alkuvaiheissa. Haastateltavat kuvasivat ohjaavaa vaikutusta myös kahdesta eri näkökulmasta. Toisaalta ulkopuolinen rahoittaja lisäsi jonkin verran vakiomuotoista raportointia ja suunnittelun astetta, mutta toisaalta - ja jopa enemmän - ohjaus oli ohjelmajohtajan ja rahoittajan edustajan välistä sparrausta ja epävirallista keskustelua.

Julkishallinnollinen organisaatio kontekstina ilmeni eri tavoin kahdessa tarkastellussa muutosohjelmassa. Sähköistämishjelmassa esiin nousivat edellä mainitut haasteet päätöksenteossa ja omistajuudessa sekä tämän lisäksi vahva tarve edustuksellisuuteen. Vastaavasti terveyspalveluohjelmassa päätöksenteon ja omistajuuden haasteita ei juuri tunnistettu ja edustuksellisuus ei noussut esiin yhtä selvästi, vaikkakin sitä esiintyi myös terveyspalveluohjelmassa. Terveyspalveluohjelmassa toisaalta tunnistettiin myös poliittista ohjausta, vaikkakin kohtalaisen vähissä määrin, kun taas sähköistämishjelmassa poliittiselle ympäristölle ei tunnistettu minkäänlaista merkitystä. Ohjauksen ulkopuolelta etenkin sähköistämishjelman haastatteluissa erittäin usein esille nousi myös suomalainen hankintalaki ja sen vaikutukset julkisiin IT-hankintoihin.

## 5. TULOSTEN TARKASTELU

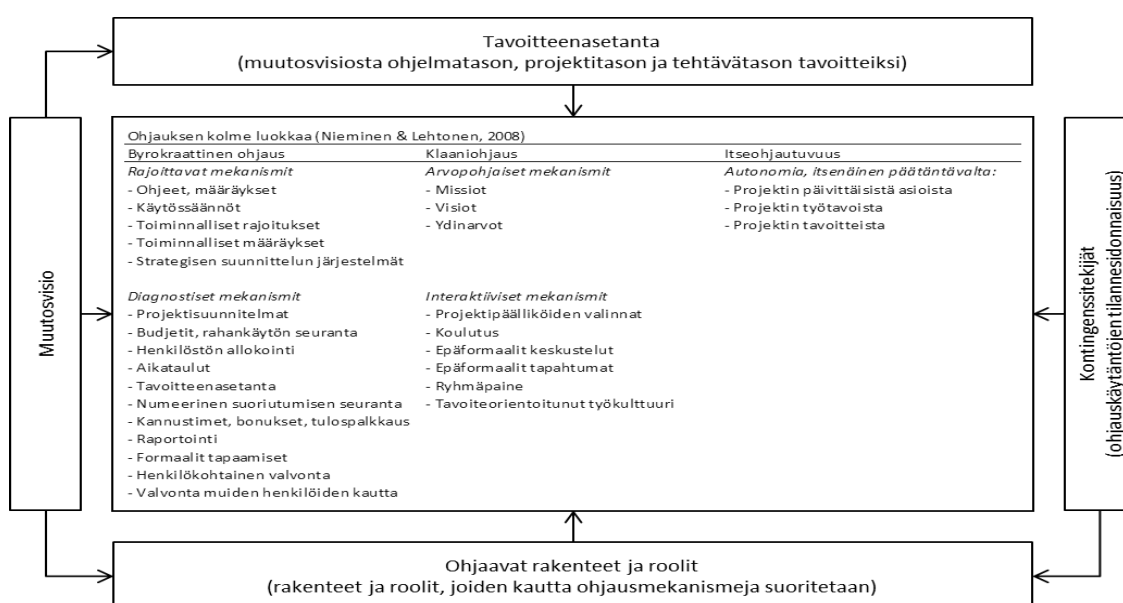
Edellisessä luvussa on esitelty kattavasti tutkimuksen empiiriset tulokset molempien case-ohjelmien osalta sekä vertailevasta näkökulmasta. Seuraavaksi tuloksia tarkastellaan suhteessa aiempaan kirjallisuuteen ja tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Johdantoluvussa tutkimuksen tutkimuskysymys muotoiltiin seuraavasti:

*Miten muutosohjelmien ydinhenkilöt kokevat ohjauksen muutosohjelmassa ja millaisten roolien ja rakenteiden kautta ohjausta harjoitetaan?*

Päätutkimuskysymys jaettiin neljään alakysymykseen seuraavasti:

1. Millaisia ohjausmekanismeja ja –luokkia onnistunut muutosohjelma hyödyntää ja mikä on niiden suhteellinen merkitys?
2. Millaisten ohjaavien rakenteiden ja roolien avulla ohjausta harjoitetaan?
3. Millaiset kontingenssitekijät vaikuttavat siihen, millainen ohjaus soveltuu minkin tilanteeseen?
4. Millaisia erityispiirteitä liittyy muutosohjelman johtamiseen julkisella sektorilla Suomessa?

Seuraavaksi luvussa 5.1 vastataan erityisesti ensimmäiseen, luvussa 5.2 toiseen ja luvussa 5.3 neljanteen alakysymykseen. Kolmatta, kontingenssitekijöitä tarkastelevaa alakysymystä käsitellään kaikkien alalukujen sisällä. Kuvassa 15 on esitetty uudelleen myös tutkimuksen viitekehys, johon sitoen seuraavien alalukujen tarkastelua käydään.



Kuva 15. Viitekehys muutosohjelman ohjauksesta.

## 5.1. Ohjausmekanismit ja kontingenssitekijät

Yleisen ohjaustutkimuksen juuret ovat esimerkiksi tässäkin tutkimuksessa esitellyissä Ouchin (1979) ja Simonsin (1994) tutkimuksissa. Kyseiset mallit sisältävät byrokraattisen ohjauksen lisäksi myös epäformaalimpia ja vähemmän diagnostisia ohjausmekanismeja, kuten klaaniohjausta tai arvoperusteisia menetelmiä. Kuitenkin projektiympäristössä ohjaustutkimukset ovat korostaneet lähinnä byrokraattisia ohjausmekanismeja jättäen muut ohjausluokat hyvin vähälle huomiolle (Cicmil & Hodgson 2006).

Ohjelmien ollessa luonteeltaan epävarmempia ja vähemmän tarkasti määriteltyjä (Pellegrinelli 1997) on oletettavaa, että myös ohjelmien ohjauksen on poikettava projektiohjauksesta. Ohjelmajohtamista on kritisoitu siitä, että sitä pidetään liian usein vain projektinhallinnan laajenuksena (Pellegrinelli et al. 2007). Kuitenkin ohjauksen näkökulmasta tarkastellen tutkimuksissa on havaittu, että ohjelmien ohjauksessa hyödynnetään byrokraattisen ohjauksen lisäksi myös muita ohjauksen muotoja, kuten klaaniohjausta ja itseohjautuvuutta (Kirsch 1996; Kirsch 1997; Nieminen & Lehtonen 2008). Edellä mainituista tutkimuksista Niemisen ja Lehtosen havainnot ovat myös erityisesti muutos-ohjelmaympäristössä tehtyjä.

Tämän tutkimuksen tulokset ovat yleisluonteeltaan yhteneviä edellisen kappaleen havaintojen kanssa. Molemmista tarkastelluista case-ohjelmissa tunnistettiin byrokraattisen ja klaaniohjauksen sekä itseohjautuvuuden mekanismeja. Byrokraattinen ohjaus korostui lukumääräisesti tarkastellen, mutta yhtä ylivoimaisen tärkeää ohjausmekanismia ei tunnistettu kummastakaan case-ohjelmasta. Byrokraattinen ohjaus korostui myös Kirschin ja Niemisen & Lehtosen tutkimuksissa. Niemisen ja Lehtosen mukaan selittäviä tekijöitä voivat olla byrokraattisen ohjauksen olennainen osuus perinteisessä projektinhallinnassa ja haastattelupohjaisen case-tutkimuksen rajoitteet hienovaraisempien klaaniohjauksen tai itseohjautuvuuden mekanismeihin liittyen. Tämän tutkimuksen tutkimusasetelma oli hyvin samankaltainen Niemisen ja Lehtosen tutkimuksen kanssa ja myös havainnot olivat tältä osin yhteneviä. Lisäyksenä esille nostetaan se, että tässä tutkimuksessa toinen tarkasteltu case-ohjelma oli päättynyt jo joitakin vuosia ennen haastatteluita. Haastattelutilanteissa ilmeni välillä tilanteita, joissa haastateltavalla oli vaikeuksia muistaa ohjaustilanteita pitkän ajan takaa. Näissä tilanteissa on mahdollista, että byrokraattisista menetelmistä esimerkiksi raportointitavat ja säännölliset kokoukset olivat vaikkapa ryhmäpainetta tai tavoiteorientoitunutta työilmapiiriä helpommin muistettavissa ja tunnistettavissa.

Tutkimustulokset ovat siis yhteneviä aiemman aihepiirin tutkimuksen kanssa ja tarjoavat myös lisätukea ajattelutavalle, jossa ohjausta tarkastellaan ohjausmekanismien portfoliona (Badenfelt 2007; Langfield-Smith 2008; Nieminen & Lehtonen 2008; Tuuli et al. 2010). Suurempaa akateemista lisäarvoa tuo havainto ohjelmien sisäisistä ohjaustarpeista.

Kuten kirjallisuuskatsauksessa on tuotu esille, on myös ohjelmajohtamisessa nostettu yhä voimakkaammin esille näkemys kontekstisidonnaisuudesta (esim. Pellegrinelli 2002). Vastaavasti ohjauksen näkökulmasta Dahlgrenin ja Söderlundin (2010) tutkimus tarkasteli moniprojektiympäristöjä organisaatiotasolla ja niissä projektin epävarmuuden ja projektien välisten riippuvuuksien merkitystä johtamiselle.

Myös tässä tutkimuksessa löydettiin viitteitä muutosohjelman ohjauksen kontekstisidonnaisuudesta. Sähköistämishjelmassa korostuivat etenkin itseohjautuminen, epävirallinen keskustelu ja ohjelmajohtajan moninaiset roolit. Terveyspalveluohjelmassa suuressa merkityksessä olivat myös epäviralliset keskustelut, mutta sen lisäksi etenkin suunnitelmien ja ydinhenkilöiden ohjaava vaikutus. Tulokset toivat siis lisätukea ajatukselle siitä, että onnistunut muutosohjelman ohjaus riippuu ohjauskontekstista.

Aiempaan kirjallisuuteen peilaten mielenkiintoisempi havainto on se, että ohjelmien välisten erojen lisäksi tutkimuksessa tunnistettiin ohjauseroja myös ohjelmien sisällä. Etenkin sähköistämishjelmassa ohjelman kaksijakoisuutta kuvasi hyvin se, että samankaltaisilla ohjausmekanismeilla (itseohjautuvuuden ja epävirallisten keskusteluiden rooli) toisen ohjelman osion nähtiin onnistuneen toista paremmin. Toki osin eroa selittävä nä tekijänä oli myös se, että ohjauksen samankaltaisesta *luonteesta* huolimatta heikommien onnistuneeseen osaan kohdistettu ohjauksen *määrä* oli vähäisempää.

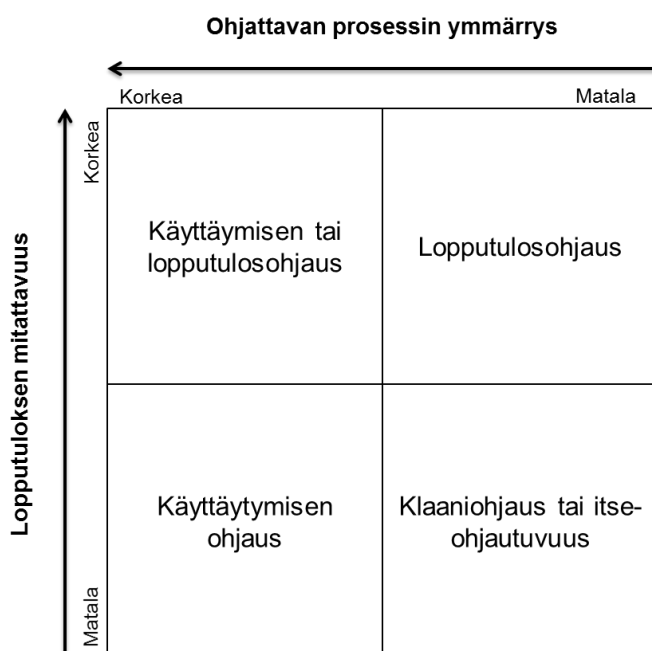
Yllä kuvattuja havaintoja voidaan tarkastella suhteessa Dahlgrenin ja Söderlundin (2010) viitekehykseen. Dahlgrenin ja Söderlundin havainnoissa projektin epävarmuuden havaittiin olevan yhteydessä siihen, kuinka hyvin suunnitelmia voidaan hyödyntää projektin ohjausmekanismeina. Pich et al. (2002) epävarmuuden määritelmää seuraten epävarmuus voi liittyä projektin lopputulokseen, prosesseihin tai resurssitarpeisiin.

Tarkasteltaessa sähköistämishjelman kahta osiota voidaan niissä tunnistaa selviä eroja epävarmuuden suhteen. Sisäisten toimintatapojen projektissa pyrittiin luomaan uusia toimintatapoja, joita ei samassa laajuudessa ollut haastateltujen ydinhenkilöiden näkemysten mukaan tehty koskaan aiemmin. Aihepiiri oli siis tuntematon, minkä lisäksi tavoitetila oli hyvin abstrakti ja projektiryhmä oli hyvin kokematon. Nämä kaikki lisäsivät projektin epävarmuutta. Vastaavasti välineprojekteissa projektiryhmillä oli enemmän kokemusta aihealueesta, referenssitoteutuksia muista vastaavista organisaatioista oli saatavilla ja tavoitetila oli helpommin konkretisoitavissa. Sähköistämishjelmassa suunnittelun ohjaavan vaikutuksen tunnistettiin vaihdelleen ohjelman sisällä. Toimintatapaprojektissa oli olemassa projektisuunnitelma, mutta suunnitelma oli hyvin yleisluontoinen, eikä juuri projektia ohjannut. Tämän voidaan nähdä liittyneen juuri epävarmuuteen, jota kuvasivat haastateltavien näkemykset siitä, kuinka etenkin projektin alkuvaiheissa näkemys halutusta lopputuloksesta oli hyvin vaihteleva ja häilyvä.

Etenkin sähköistämishjelman toimintatapaprojektiin verrattuna terveyspalveluohjelman suunnittelun aste ja etenkin suunnitelmien ohjaava vaikutus oli selvästi voimak-

kaampi. Tähän mahdollisesti vaikuttaneita asioita ovat ainakin: ulkopuolisen rahoittajan suunnitelmavaatimukset, erittäin runsas ulkopuolisten konsulttien hyödyntäminen, yleisesti matalampi epävarmuus etenkin tavoiteltavaan lopputulokseen liittyen. Myös terveyspalveluohjelmassa oli mukana osio, jossa tavoitetilä oli alussa tuntemattomampi. Tavoitetilaa pyrittiin kuitenkin selkeyttämään ja epävarmuutta vähentämään konsulttien hyödyntämisellä ja vertailukohteiden etsimisellä. Lisäksi ulkopuolinen rahoittaja ja ohjelman omistaja olivat erityisen kiinnostuneita kyseisestä osiosta, mikä lisäsi siihen kohdistettua huomiota.

Epävarmuuden ja ohjauskäytäntöjen yhteyttä voidaan tarkastella myös Ouchin (1979) ja Otleyn (1994) havaintoihin sitoen. Alla kuvassa 16 on esitetty aiemmin tarkasteltu viitekehys, joka liittää lopputuloksen mitattavuuden ja tavoiteltavan työskentelytavan suositeltavaan ohjaustyyliin.



Kuva 16. Lopputuloksen mitattavuus ja ohjattavan prosessin ymmärrys ohjausmenetelmävalinnan selittäjänä (muokattu lähteistä Ouchi 1979; Otley 1994).

Molemmissa tarkastelluissa case-ohjelmissa lopputuloksen mitattavuus on suhteellisen matalalla tasolla. Ohjattavan prosessin ymmärrys kuitenkin erottaa case-tapauksia toisistaan. Sähköistämishjelman toimintatapaprojektissa ohjattavan prosessin ymmärrys oli etenkin ohjelman alkuvaiheissa hyvin matalalla tasolla, kun taas ohjelman välineprojekteissa ymmärrys oli parempaa (vrt. aiemmin tarkastellut epävarmuutta vähentäneet/lisänneet tekijät). Myös terveyspalveluohjelmassa oli sisäisiä eroja ohjattavan prosessin ymmärryksen suhteen, mutta yleisesti ottaen ymmärrys oli korkeammalla tasolla kuin sähköistämishjelman toimintatapaprojektissa.

Yllä olevaan viitekehykseen sitoen toimintatapaprojektissa pitäisi Ouchin ja Otleyn mukaan korostua klaaniohjaus tai itseohjautuminen, kun taas välineprojektissa ja terveys-

palveluohjelmassa myös käyttäytymisen ohjauksella pitäisi olla suurempi rooli. Jälkimmäisten osalta tutkimuksen havainnot ovat samansuuntaisia. Sähköistämisohjelmassa käyttäytymistä ohjattiin esimerkiksi säännöllisillä ohjelmatoimiston ja ohjausryhmän kokouksilla, kun taas terveysterveyspalveluohjelmassa käyttäytymisen ohjausta edustivat etenkin ohjausryhmän kokoukset ja säännöllinen raportointi ulkopuoliselle rahoittajataholle. Molemmissa tapauksissa tunnistettiin myös klaaniohjauksen ja itseohjautuvuuden elementtejä.

Sähköistämisohjelmassa toimintatapaprojektin ja välineprojektien ohjauksen nähtiin olleen hyvin samankaltaista, eikä kuvan 16 ennustamaa eroa juuri havaittu. Huomionarvoista on se, että ohjausongelmista kärsineen toimintatapaprojektin osalta osa haastateltavista kaipasi ”tiukempaa” ohjausta. Tällä tarkoitettiin etenkin sitä, että ohjausta oli määrällisesti liian vähän, eikä käytetyissä ohjausmekanismeissa ei niinkään nähty olevan vikaa. Tästä ohjauksen puutteesta johtuen kuvan 16 havaintojen todentaminen tämän tutkimuksen empiirisen osuuden osalta jää hieman vajaaksi, mutta sähköistämisohjelman välineprojektien ja terveystalvihuollon havainnot ovat samansuuntaisia kuvan 16 havaintojen kanssa.

Suurimmat haasteet sähköistämishjelmassa liittyivät tavoitteenasetantaan. Organisaatiossa ei ensinnäkään tunnettu lainkaan hyötytavoitteiden käsitettä. Ohjelmassa ylimmän tason tavoite (”muutosvisio” tämän tutkimuksen viitekehyksessä) oli hyvin jalkautunut, mutta ohjelma- ja etenkin projektitason tavoitteenasetanta oli epämääräisempää.

Vastavuoroisesti terveystalvohjelmassa tavoitteenasetanta oli huomattavasti onnistuneempaa ja ohjelmatason tavoitteita jaettiin alaspäin projekti- ja osin työpakettitasolekin. Tämä vertailuasetelma kuvaa hyvin aiempia havaintoja hyötytavoitteiden hallinnan tason vaihtelusta eri organisaatioiden välillä (Pellegrinelli 2011).

Olemassa olevaan kirjallisuuteen peilaten tutkimus korostaa tavoitteenasetannan merkitystä ohjauksessa. Esimerkiksi Niemisen ja Lehtosen useista aiemmista tutkimuksista kokoamissa ohjausmekanismeissa tavoitteenasetanta on vain yksi mekanismi muiden joukossa, eikä se saa muihin verrattuna suurempaa merkitystä. Kuitenkin tämä tutkimus antaa viitteitä siitä, kuinka tavoitteenasetanta voi vaikuttaa voimakkaasti myös muiden ohjausmekanismien toimimiseen. Tässä tapauksessa hyvänä esimerkkinä toimii sähköistämishjelma, jossa tavoitteenasetannan nähtiin vaikeuttaneen huomattavasti ohjelman johtoryhmän ohjausta sekä myös osin toimintatapaprojektin suunnittelua. Tutkimus siis antaa viitteitä kuvan 15 viitekehyksen muutosvision ja tavoitteenasetannan ja tavoitteenasetannan ja ohjausmekanismien välisten linkkien olemassaolosta ja merkityksestä.

Itseohjautuvuuden suhteen havaintoja yritettiin liittää myös luvun 2.4.3 autonomiakusteluun. Terveyspalveluohjelmasta tunnistettiin pieniä viitteitä tilanteesta, jossa osaprojektin autonomisuuteen vaikutti se, oliko projekti valmis ottamaan autonomiaa vas-

taan. Ilmiö oli kuitenkin aineistossa niin pienessä osassa, ettei vahvempia johtopäätöksiä voida tehdä.

Ohjausmekanismien näkökulmasta tutkimuksen tulokset tiivistetään neljään pääkohtaan. Näitä ovat:

1. Muutosohjelman ohjaus sisältää byrokraattisen ohjauksen lisäksi myös klaaniohjauksen ja itseohjautuvuuden elementtejä ja ohjausta voidaan tarkastella ohjausmekanismien portfoliona. Yksittäistä tärkeintä ohjausmekanismia ei voida tunnistaa, vaan ohjausmekanismien suhteellinen merkitys vaihtelee.
2. Muutosohjelmat ovat keskenään erilaisia, mutta sen lisäksi myös muutosohjelmien osaprojektit ovat keskenään erilaisia vaatien erilaisia ohjausmalleja. Tämä on olennainen lisäys perinteiseen ohjelmajohtamisen kontekstiajatteluun verrattuna.
3. Tavoitteenasetantaa ei voida tarkastella vain yhtenä ohjausmekanismina, vaan sen lisäksi sillä on suuri merkitys muidenkin ohjausmekanismien toimintaan.
4. Epävarmuus on yksi tekijä, joka selittää eroja ohjelmien välillä ja sisällä. Epävarmuuden kautta voidaan tarkastella ohjauksen luonteeseen vaikuttavia eroja ja tutkimuksessa on tunnistettu tekijöitä, joilla epävarmuutta voidaan vähentää.

## 5.2. Ohjaavat rakenteet ja roolit

Ohjaavien rakenteiden osalta yhteistä molemmille tarkastelluille ohjelmille oli ohjausryhmä- / johtoryhmätyöskentely (tästä eteenpäin ohjausryhmä). Molemmissa ohjelmissa ohjausryhmän virallinen tehtävä oli työskennellä tärkeitä linjapäätöksiä tekevänä elimenä, mutta todellisuudessa ohjausryhmän ohjaava vaikutus jäi sähköistämishjelmassa osin näennäiseksi. Useat haastateltavat näkivät tämän johtuneen raportoinnista, joka ei tavoitteenasetannan puutteista johtuen mahdollistanut todellista seuranta ja ohjausta. Vastaavasti terveyspalveluohjelman osalta yksi onnistunutta ohjausryhmätyöskentelyä edistänyt tekijä oli asioiden hyvä valmistelu ennen ohjausryhmän kokouksia. Tässä olennaisessa osassa olivat edellisessä luvussa mainitut epäviralliset keskustelut, eli tässä tapauksessa ohjelmajohtajan ja ohjausryhmässä käsiteltävään asiaan liittyvien ydinhenkilöiden väliset epäviralliset keskustelut, neuvottelut ja suunnittelut.

Ohjelmajohtamisen kirjallisuuden osalta kaikkien standardimallien (esim. Office of Government Commerce 2007; Project Management Institution 2013) ohjausrakenteet sisältävät ohjausryhmän tai vastaavan elimen. Standardimallit korostavat kuitenkin lähinnä säännöllistä raportointia ohjelmatasolta ohjausryhmälle, mihin tämä tutkimus lisää tavoitteenasetannan ja epävirallisen valmistelutyön merkityksen. Standardimallit puhuvat toki runsaastikin tavoitteenasetannasta, mutta linkki tavoitteenasetannan ja ohjausryhmätyöskentelyn välillä ei ole yhtä selkeä kuin tässä tutkimuksessa esille tullut.



Ohjausryhmien ohella toinen case-ohjelmien yhteinen elementti oli ydinhenkilöiden roolien korostuminen. Molemmissa ohjelmissa lähes kaikki haastateltavat korostivat ohjelmajohtajan merkitystä ohjelman ohjauksessa ja ohjelmajohtajalle tunnistettiin useita erilaisia rooleja ohjelmien aikana:

- Koordinaattori. Ohjelmajohtaja koordinoi osaprojektien toimintaa tyypillisesti esimerkiksi säännöllisten kokousten avulla.
- Tukihenkilö. Ohjelmajohtaja toimii virallisen esimiessuhteen ohella myös epävirallisena keskustelukumppanina ja sparraajana esimerkiksi projektipäällikölle.
- Auktoriteetti ja ohjelman edustaja. Ohjelmajohtaja edustaa ohjelmaa ulospäin ja käyttää tarvittaessa auktoriteettiaan ulkopuolisia tahoja, kuten esimerkiksi IT-toimittajaa kohtaan
- Henkilöiden linkittäjä. Osin koordinaatioon liittyen ohjelmajohtaja saattaa yhteen oikeita ihmisiä pyrkien siten ohjaamaan ohjelmaa oikeaan suuntaan.

Ohjelmien väliset erot (kontekstisidonnaisuus) tulivat esiin myös ohjelmajohtajan rooli-vaatimuksissa. Esimerkiksi auktoriteetin merkitys nousi esiin vahvemmin sähköistämishjelmassa, suurilta osin IT-toimittajan voimakkaasta vuorovaikutuksesta johtuen. Vastaavasti terveysterveystoiminnan hieman epämääräisemmin formalisoitu rakenne (ei esimerkiksi projekteja, projektipäälliköitä ja -ryhmiä) korosti henkilöiden linkityksen ja koordinoinnin merkitystä. Henkilöinnin linkityksessä ohjelmajohtaja pyrki löytämään ihmisiä, jotka olivat merkityksellisiä tai hyödyllisiä jonkin osatavoitteen edistämisen kannalta.

Olemassa olevaan kirjallisuuteen peilaten ohjelmajohtajan rooli-vaatimuksista löydetään linkki kompetenssikeskusteluun. Partington et al. (2005) havainnot nostavat esille ohjelmajohtajan kompetenssivaatimukset kolmesta eri näkökulmasta: suhteesta työhön, muihin henkilöihin ja ohjelmaympäristöön. Edellisen luettelon tässä tutkimuksessa tunnistettuja rooleja tarkastellen voidaan havaita, että myös tässä tutkimuksessa haastateltujen muutosohjelmien ydinhenkilöiden näkemykset voidaan jakaa kyseisiin luokkiin. Koordinoimista voidaan pitää ohjelmajohtamisen ydinsisältönä ja siten osana ohjelmajohtajan suhdetta työhönsä. Tukihenkilöys korostaa ohjelmajohtajan suhdetta muihin ohjelman vaikutuspiirissä työskenteleviin henkilöihin ja auktoriteetin käyttö sekä etenkin ohjelman edustaminen ohjelmasta ulospäin korostavat ohjelmajohtajan ymmärrystä ohjelman laajemmasta toimintaympäristöstä. Henkilöiden linkittämisessä kyse on toisaalta suhteesta ohjelmajohtajan tehtäväkenttään (suhde työhön) ja toisaalta ihmistuntemuksesta (suhde muihin henkilöihin).

Sähköistämishjelmassa ohjelmajohtajan ohella toiseksi ydinrooliksi tunnistettiin projektipäällikön rooli. Samoin kuin ohjelmajohtajan tapauksessa, myös projektipäällikölle tunnistettiin useita eri rooleja ohjelman edetessä:

- Linkki projektiryhmä- ja ohjelmatason välillä. Ohjelman olemassaolo / ohjelman alaisuudessa työskenteleminen ei juurikaan välittynyt projektiryhmätasolle.
- Projektin johtaminen. Oman osaprojektin vaihteittaminen, johtaminen ja koordinointi.
- Vuorovaikutus projektista ulospäin. Projektista ohjelmatasolle ja projektien kesken.

Projektipäällikön roolivaatimukset eivät olleet tämän tutkimuksen pääkohteena. Jos tunnistettuja projektipäällikön rooleja verrataan aiemmin kuvattuihin ohjelmajohtajan rooleihin, voidaan kuitenkin havaita, ettei projektipäällikön roolien skaala ole yhtä laaja. Tämä havainto on yhteneväinen Pellegrinellin (2002) havaintojen kanssa, joiden mukaan projektipäälliköitä ylennetään usein ohjelmajohtajiksi ymmärtämättä sitä, että ohjelmajohtamisessa ei ole kyse vain laajennetusta projektinhallinnasta. Tutkimusaineisto ei kuitenkaan ole riittävän kattava tämän ilmiön todentamiseksi kovin luotettavasti. Lisäksi terveysterveyspalveluohjelmassa ei ollut lainkaan projektipäälliköitä, mikä heikentää havaintojen luotettavuutta entisestään. Samaa projektipäällikön ja ohjelmajohtajan kompetenssivaatimusten eroa korostavat Crawfordin ja Nahmiaksen (2010) havainnot ohjelmajohtamisen ja muutosjohtamisen suhteesta. Tarkastelluissa case-ohjelmissa kummasakaan ei kuitenkaan ollut erillistä muutosjohtajan roolia, eikä kummankaan case-tapauksen aineistosta noussut esiin erityisen voimakas ohjelmajohtajan muutosjohtamisen osaamistarve.

Viimeinen esille nostettava ohjaava rooli on ohjelman omistaja. Terveysterveyspalveluohjelmassa vastuullisen johtajan roolia voidaan tarkastella ohjelman omistajana. Samoin kuin edellä ohjelmajohtajalle ja projektipäällikölle, myös ohjelman vastuulliselle johtajalle tunnistettiin terveysterveyspalveluohjelmassa useita rooleja:

- Muodollinen päätöksentekijä. Vastuullisella johtaja teki viralliset päätökset ohjelman rahankäytöstä.
- Henkilökohtainen omistajuus. Useat haastateltavat toivat esille vastuullisen johtajan henkilökohtaisen kiinnostuksen ohjelman aihepiiriin ja etenkin yhteen ohjelman osatavoitteista.
- Karismaattinen johtaja. Osin edelliseen kohtaan liittyen useat haastateltavat korostivat vastuullisen johtajan persoonallisuuden merkitystä ohjelmaa ja etenkin ohjausryhmää ohjanneena tekijänä.
- Edustaja ohjelmasta ulospäin. Neljäs rooli ei korostunut haastatteluissa yhtä runsaasti, mutta terveysterveyspalveluohjelmassa osin ohjelmaa ulospäin edusti ohjelmajohtaja ja osin vastuullinen johtaja. Vastuullisella johtajalla oli myös henkilökohtaisia kontakteja ulkopuoliseen rahoittajatahoon, mikä korostui etenkin ohjelman alkuvaiheissa.

Terveysterveyspalveluohjelmassa ohjelman omistajan rooli on pelkät taloudelliset resurssit taakavaa roolia suurempi, eli se vastaa Andersenin (2012) erittelyssä sponsorin sijaan juu-

ri omistajaa. Kirjallisuudessa termejä sponsori ja omistaja käytetään kylläkin välillä synonyymeinä (Andersen 2012; Bryde 2008).

Bryde on jakanut omistajan (sponsorin) tehtävät kolmeen osaan: fokus projektista ulospäin, sisäinen tukeva rooli ja sisäinen johtava rooli. Terveyspalveluohjelmaan peilaten rooli ”edustaja ohjelmasta ulospäin” kuuluu suurilta osin Bryden ”fokus projektista ulospäin” -ryhmään. Bryden sisäisiä tukevia ja johtavia rooleja ovat terveyspalveluohjelman karismaattinen johtajuus, henkilökohtainen omistajuus ja muodollinen päätöksentekijä. Näin terveyspalveluohjelman havainnot tukevat näkemystä omistajan pelkkää taloudellista sponsoria laajemmasta merkityksestä.

Vastaavasti sähköistämishjelmassa ohjelman omistajaa ei ollut määritetty ja omistajuuden puute oli myös ilmiö, jonka monet haastateltavat nostivat esille yhtenä ohjelman ongelmista. Lähinnä ongelma tuli esille päätöksenteon hitautena ja epäselvyytenä; haastateltavat kertoivat, kuinka oikeaa päätöksentekijää jouduttiin miettimään ja etsimään. Bryden jaotteluun sitoen kyse on omistajan sisäisestä roolista, joka pyrki luomaan onnistumiselle hyvät olosuhteet. Näin sähköistämishjelmassa ongelmankin voidaan nähdä korostavan omistajuuden merkitystä.

Ohjaavien rakenteiden ja roolien näkökulmasta tutkimuksen tulokset tiivistetään neljään pääkohtaan. Näitä ovat:

1. Ohjaus- tai johtoryhmän tärkeä rooli linjapäätösten tekijänä ja ylemmän tason ohjaavana rakenteena.
2. Tavoitteenasetannan ja epävirallisen valmistelun merkitys tehokkaassa ohjausryhmätyöskentelyssä.
3. Ydinhenkilöiden (ohjelmajohtaja ja projektipäällikkö) moninaiset roolivaatimukset ja ohjelmajohtajan projektipäällikköä laajempi tehtäväkenttä.
4. Omistajuuden laaja-alaisuus ja merkitys ohjelman onnistumisessa ja etenkin sujuvassa etenemisessä.

### 5.3. Julkishallinnon erityispiirteet

Molemmista case-tapauksista tunnistettiin yhteisiä julkishallinnollisia erityispiirteitä, joita olivat hierarkkisuus, byrokraattisuus ja edustuksellisuus. Näitä ja muita julkishallinnon erityispiirteitä tarkastellaan seuraavaksi.

Ensinnäkin molemmille organisaatioille tyypillistä oli hierarkkisuus ja etenkin erilaisten päätöksentekielimien (lautakunnat, johtoryhmät, johtokunnat, työryhmät yms.) suuri määrä. Jostakin syystä tämä nähtiin sähköistämishjelmassa suurempana ongelmana kuin terveyspalveluohjelmassa. Kyse on mahdollisesti haastateltavista henkilöistä johtuvasta satunnaisesta havainnosta tai terveyspalveluohjelman selkeämmästä omistajuudesta, joka vähensi hierarkkisen päätöksenteon haasteita. Joka tapauksessa myös byrokraattisten ohjausmekanismien suureen merkitykseen sitoen (ks. luku 5.1) molempia

organisaatioita voidaan kuvata sanoilla ”hierarkkinen” ja ”byrokraattinen”, jotka ovat myös luvussa 2.4.4 esille nostettuja havaintoja aiemmasta vastaavasta tutkimuksesta (vrt. esim. Dietrich 2007; Nieminen & Lehtonen 2008; Martinsuo & Lehtonen 2007).

Toinen molemmista case-tapauksista tunnistettu julkishallinnon erityispiirre oli edustuksellisuus. Kyseinen ilmiö korostui etenkin sähköistämishojelman edustuksellisissa projektiryhmissä, mutta terveystalveluohjelman ydinhenkilöiden osallistamista voidaan pitää samankaltaisena asiana. Edustuksellisuus on mahdollisesti osin suuren organisaation vaatima seikka julkishallinnon erityispiirteeseen sijaan. Joka tapauksessa osallistamisen on aiemmin nähty edistävän muutokseen sitoutumista ja muutostastarinnan hälventämistä (Whelan-Berry et al. 2003b; Fernandez & Rainey 2006). Mikäli havainnot julkishallinnon muutosta vastustavasta organisaatiokulttuurista (Dixon et al. 1998) pitävät paikkansa, on edustuksellisuuden merkitys tällöin julkishallinnossa erityisen suuri.

Varsinaista poliittista ohjausta tunnistettiin vain terveystalveluohjelmassa. Kyse oli sekä organisaation sisä- että ulkopuolisessa mielipideilmastossa tapahtuneista muutoksista, jotka heijastelivat mielipiteisiin yhteen ohjelman kolmesta osatavoitteesta. Kyseistä ilmiötä voidaan peilata luvun 2.4.4 keskusteluun siitä, kuinka julkishallinnon organisaation tapauksessa laajemmassa julkisessa ympäristössä tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa myös kyseiseen organisaatioon (ks. myös Hoverfält 2012). Sähköistämishojelmassa poliittista ohjausta ei tunnistettu, mutta haastateltavat arvioivat, että poliittista ohjausta voisi ilmetä, mikäli muutostahjelma käsittelisi ihmisten arvoihin vetoavia aihealueita.

Viimeinen esille nostettava seikka on julkinen hankintalaki. Hankintalaki ei liity muutostahjelman ohjaukseen, eikä siten kuulu tutkimuksen fokukseen. On kuitenkin syytä mainita, että sähköistämishojelmassa lähes kaikki haastateltavat ottivat puheeksi julkisen hankintalain ja sen vaikutukset IT-hankintoihin. Kyse on siis ilmiselvästi kuntaorganisaatioiden kannalta olennaisesta asiasta ja siten esimerkiksi olennaisesta jatkotutkimustarpeesta.

## 6. PÄÄTELMÄT

Tässä tutkimuksessa tutkimusongelmana oli suurten muutosohjelmien ohjaukseen liittyvän empiirisen tiedon vähäisyys. Tutkimusongelman pohjalta tutkimuksen päätavoitteena oli lisätä ymmärrystä siitä, millaisilla käytännön ohjausmekanismeilla suuria muutosohjelmia voidaan menestyksekkäästi ohjata.

Työn kirjallisuuskatsauksessa luotiin viitekehys, jonka läpi ohjausta tarkasteltiin. Viitekehys yhdisti olemassa olevaa tutkimusta ohjelma- ja muutosjohtamisen sekä ohjauskirjallisuuden aihepiireistä. Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkasteltiin kahta erilaista muutosohjelmaa, joista molemmista haastateltavina oli ohjelman ydinhenkilöitä. Haastatteluiden ja sekundääriaineiston pohjalta molemmista muutosohjelmista tunnistettiin byrokraattisen ja klaaniohjauksen sekä itseohjautuvuuden mekanismeja. Erilaisten ohjausmekanismien suhteelliset merkitykset vaihtelivat ohjelmien välillä. Sähköistämishjelmassa korostuivat etenkin itseohjautuminen, epävirallinen keskustelu ja ohjelmajohtajan moninaiset roolit. Terveyspalveluohjelmassa suuressa merkityksessä olivat myös epäviralliset keskustelut, mutta sen lisäksi etenkin suunnitelmien ja ydinhenkilöiden ohjaava vaikutus.

Ohjausmekanismien lisäksi molemmista case-ohjelmista tunnistettiin myös rooleja ja rakenteita, joiden kautta ohjausta harjoitettiin. Näitä olivat ohjelman ohjaus- tai johtoryhmä, ohjelmajohtaja, projektipäällikkö, ohjelman omistaja ja ulkopuoliset ohjaavat tahot kuten rahoittaja tai IT-toimittaja. Etenkin ohjelmajohtajan osalta ohjelmista tunnistettiin myös erilaisia rooleja, joita ohjelmajohtaja täytti ohjelman edetessä.

Yllä olevan lisäksi edellisessä luvussa tarkasteltiin tutkimuksen onnistumista tarkemmin tutkimusongelman alakysymysten osalta. Näitä yhdessä arvioiden tutkimuksen voidaan nähdä onnistuneen ja tärkeimpien tavoitteiden täyttyneen. Tästä huolimatta tutkimukseen liittyi tiettyjä rajoitteita, joita tarkastellaan vielä luvussa 6.3.

### 6.1. Akateeminen kontribuutio

Niemisen ja Lehtosen (2008) tutkimus on yksi harvoista puhtaasti muutosohjelmien ohjausta tarkastelleista tutkimuksista. Niemisen ja Lehtosen tutkimuksen jälkeen heidän havaintojaan on testattu muun muassa rakennusprojektityöympäristössä (Tuuli et al. 2010), mutta tämä tutkimus on ensimmäinen yritys soveltaa Niemisen ja Lehtosen viitekehystä uudelleen muutosohjelmakontekstiin. Tutkimuksen tulokset ovat hyvin yhteneviä Niemisen ja Lehtosen kanssa ja yleisemmin tarkastellen tuovat myös lisätukea ajattelutaval-

le, jossa ohjausta tarkastellaan erilaisten ohjausmekanismien portfoliona (esim. Badenfelt 2007; Langfield-Smith 2008; Nieminen & Lehtonen 2008).

Tutkimuksella on kontribuutiota myös kontekstisidonnaisuuden suuntaan. Ohjelmajohtamisen kirjallisuudessa on tiedostettu jo pidemmän aikaa kontekstisidonnaisuuden merkitys ja korostettu ohjelmien erilaisuuden merkitystä ohjelmien johtamiselle (Pellegrinelli 2002; Pellegrinelli et al. 2007; Vereecke et al. 2003). Myös tässä tutkimuksessa ohjelmien havaittiin olleen erilaisia ja näiden erojen näkyneen muun muassa ohjausmekanismeissa ja ohjaavissa rakenteissa (ks. tarkemmin luku 5 ja tämän luvun 6 alku).

Vähäisemmälle huomiolle jäänyt havainto on näkemys siitä, että ohjelmien välisten erojen lisäksi myös ohjelmien sisällä on erilaisia osia, joita on ohjattava eri tavoin (Payne & Turner 1999). Tämä tutkimus tukee kyseistä näkemystä etenkin sähköistämishjelman kaksijakoisuuden osalta. Perinteisemmän ohjelmason kontekstisidonnaisuuden ohella tulokset siis viestivät tarpeesta tarkastella myös ohjelman sisäisiä osioita kontingenssiteorian näkökulmasta.

Kontingenssitekijänä epävarmuuden nähtiin olevan yksi selittävä tekijä ohjelmien välisille ja sisäisille eroille. Epävarmuuden nähdään olevan myös yhteydessä suunnitelmien ohjaavaan vaikutukseen (vrt. Dahlgren & Söderlund 2010), klaniohjauksen ja itseohjautuvuuden merkitykseen (vrt. Ouchi 1979; Otley 1994) sekä tavoitteenasetannan onnistumiseen. Tutkimuksessa myös tunnistettiin tekijöitä, joiden nähtiin vaikuttaneen epävarmuuden suuruuteen.

Tavoitteenasetanta on useissa ohjaustutkimuksissa (esim. Nieminen & Lehtonen 2008) lähinnä vain yksi ohjausmekanismi muiden joukossa. Toisaalta projektinhallinnan ja etenkin ohjelmajohtamisen kirjallisuudessa hyötytavoitteiden hallinnalla on suuri merkitys (Breese 2012), mutta hyötytavoitteiden hallinnan tasossa on suuria eroja organisaatioiden välillä (Pellegrinelli et al. 2007). Myös tässä tutkimuksessa havaittiin suuria eroja tavoitteenasetannan onnistumisessa sähköistämishjelman sisällä sekä etenkin tarkasteltujen case-ohjelmien välillä. Uutena akateemisena kontribuutiona tutkimuksen viitekehyksessä esitettiin linkki tavoitteenasetannan ja ohjausmekanismien välillä. Tällä linkillä haluttiin korostaa näkemystä tavoitteenasetannan yksittäistä ohjausmekanismia suuremmasta merkityksestä, mitä myös empiiriset havainnot todensivat. Monet haastateltavat näkivät tavoitteenasetannan ongelmien vaikuttaneen moniin muihinkin ohjauskäytäntöihin, kuten ohjausryhmätyöskentelyyn.

Ohjaavien roolien ja rakenteiden näkökulmasta työn akateeminen kontribuutio liittyy ohjelmajohtajan ja projektipäällikön kompetenssivaatimuksiin sekä ohjelman omistajan rooliin. Kokeneita projektipäälliköitä ylennetään usein ohjelmapäällikön rooliin sillä ajatuksella, että ohjelmajohtamisessa on kyse laajennetusta projektinhallinnasta (Pellegrinelli 2008, s. 17). Kuitenkin jo aiemmin on huomattu, että usein kyseinen pro-

jektipäällikön siirtäminen ohjelmajohtajaksi ei onnistu erilaisista kompetenssivaatimuksista johtuen (Pellegrinelli 2002). Tässä tutkimuksessa tunnistettiin sekä ohjelmajohtajalle että projektipäälliköille useita eri rooleja, joissa heidän koettiin toimineen ohjelman elinkaaren aikana (ks. tarkemmat roolikuvaukset luvusta 5.2). Roolien moninaisuus ja ydinhenkilöiden roolien korostuminen haastatteluissa kuvaa jo itsessään sitä, kuinka kriittisiä projektipäällikön ja ohjelmajohtajan roolit ovat ohjelman onnistumisen kannalta. Lisäksi tunnistetut projektipäällikön ja ohjelmajohtajan roolivaatimukset poikkeavat selvistä toisistaan, mikä tukee Pellegrinellin (2002) näkemystä kompetenssivaatimusten eroista. Partington et al. (2005) ohjelmajohtajan kompetenssiluokkiin sitoen tutkimus antaa viitteitä siitä, että etenkin ohjelmajohtajan suhde muihin henkilöihin sekä ohjelmaympäristöön erottaa projektipäällikön ja ohjelmajohtajan kompetenssivaatimuksia. Vaikka tarkastelussa oli erityisesti muutosohjelmia, ei kummassakaan ohjelmassa ollut erillistä muutosjohtajaa eikä muutosjohtaminen ohjelmajohtajan kompetenssina myöskään korostunut haastatteluissa (vrt. Crawford & Nahmias 2010).

Ohjelman omistajuuteen liittyen tutkimus antoi selviä viitteitä omistajan roolin hyödyllisyydestä. Sähköistämishajelmassa ei ollut ohjelman omistajan roolia ja monet haastateltavat toivat esille haasteita päätöksenteossa, joiden nähtiin suurilta osin liittyneen omistajuuden puutteeseen. Vastaavasti terveysterveystoiminnassa vastuullisen johtajan rooli vastasi ohjelman omistajaa laajemmin kuin pelkät taloudelliset resurssit takaavana sponsorina. Tämä näkemys on yhteneväinen esimerkiksi Andersenin (2012) ja Bryden (2008) määritelmien kanssa. Englund ja Bucero (2006) ovat tunnistaneet omistajan kompetenssivaatimuksia projektin omistajan näkökulmasta ja yksi kompetensseista on halu ja kyky luoda kontakteja projektille. Terveysterveystoiminnassa vastuullisen johtajan kontakteilla oli suuri merkitys ohjelman synnylle.

Viimeisenä seikkana tutkimus luo uutta ymmärrystä suomalaisista julkishallinnon organisaatioista. Molempien case-organisaatioiden nähtiin olevan jossakin määrin byrokraattisia ja hierarkkisia. Havainto on samansuuntainen aiempien julkishallinnon muutosohjelmia tarkastelleiden tutkimusten kanssa (esim. Dietrich 2006; Nieminen & Lehtonen 2008; Martinsuo & Lehtonen 2007). Akateemisena kontribuutiona kyse on kuitenkin lähinnä uusista yksittäishavainnoista, jotka eivät juuri jäsennä näkemystä suomalaisesta julkishallinnosta paremmin.

## 6.2. Merkitys käytännön liikkeenjohdolle

Käytännön liikkeenjohdon näkökulmasta tutkimuksen tärkeimmät tulokset liittyvät etenkin byrokraattisen ohjauksen suhteeseen muihin ohjausmekanismeihin, tavoitteenasetantaan, ydinhenkilöiden merkitykseen sekä omistajuuteen. Seuraavassa tarkastellaan näitä tutkimuksen tuloksia käytännön liikkeenjohdon näkökulmasta.

Ensinnäkin ohjausmekanismien näkökulmasta haastateltavien kokemuksissa korostuivat lukumääräisesti byrokraattiset ohjausmekanismit. Kuitenkin haastateltavat pitivät erit-

täin tärkeinä myös epävirallisia keskusteluita, joiden merkitys muutosohjelmaa käynnistävän organisaation on hyvä sisäistää. Kyse on siitä, että vaikka byrokraattisella ohjauksella on suuri merkitys muutosohjelman ohjauksessa ja se on kohtalaisen helposti ohjelmajohdon toteutettavissa, on ohjelmajohdon myös tiedostettava toisaalta byrokraattisen ohjauksen ulkopuolella tapahtuvan ohjauksen olemassaolo ja toisaalta sen tarjoamat mahdollisuudet.

Toisekseen tutkimuksen tulokset korostavat voimakkaasti tavoitteenasetannan merkitystä. Ensinnäkin kyseessä on tärkeä ohjausmekanismi jo itsessään, mutta sen lisäksi tavoitteenasetannalla nähdään olevan suuri merkitys myös muihin ohjausmekanismeihin. Muutosohjelmaa käynnistettäessä on siis suhtauduttava erittäin vakavasti muutosvision jakamiseen ohjelma- ja edelleen projekti- ja jopa työpaketitason tavoitteiksi. Selkeä tavoitteenasetanta helpottaa sekä ohjelman ja projektien sisäistä että ohjelman ulkopuolelta (esimerkiksi ohjaus- tai johtoryhmä) tapahtuvaa ohjausta.

Kolmas käytännön liikkeenjohdon kannalta olennainen tulos liittyy ohjelmajohtajan ja projektipäällikön rooleihin. Ensinnäkin haastateltavat korostivat voimakkaasti ohjelmajohtajan merkitystä molemmissa ohjelmissa. Samaten lähes yhtä paljon esille nousi projektipäälliköiden merkitys (terveyspalveluohjelmassa vastaavan kaltaisten osatavoitteiden ydinhenkilöiden merkitys). Muutosohjelmien käytännön johtamisen kannalta tällä on kaksi päämerkitystä. Ensinnäkin ohjelmajohtajan ja projektipäällikön tehtävät ovat erittäin tärkeitä ja niihin on pyrittävä etsimään henkilöitä, jotka täyttävät kyseisiin tehtäviin liittyvät moninaiset roolivaatimukset (ks. myös luku 5.2). Toisekseen ohjelmajohtajan ja projektipäällikön roolivaatimuksissa on myös paljon eroja, joten pätevä projektipäällikkö ei ole automaattisesti hyvä ohjelmajohtaja (ks. myös Pellegrinelli 2002).

Ydinhenkilöihin etenkin sähköistämishjelmassa esille nousi voimakkaasti myös omistajuuden merkitys. Vastaavasti terveyspalveluohjelmassa haastateltavat eivät korostaneet omistajuuteen liittyviä ongelmia juuri lainkaan. Edellisen perusteella vaikuttaa siltä, että ohjelman omistaja on olennainen rooli päätöksenteon edistämiseksi. Olennaista on myös ohjelman omistaja on mielellään pelkät taloudelliset ja päätöksenteolliset resurssit tarjoavan tahon lisäksi myös ohjelman etenemistä tukeva ja tarvittaessa johtava henkilö (ks. myös Bryde 2008).

Edellisten neljän päätuloksen lisäksi tutkimuksessa nousi esiin kolme käytännön liikkeenjohdon kannalta hyödyllistä, pienempää havaintoa. Ensinnäkin ohjausryhmätyöskentelyn osalta tässä luvussa sivuttiin jo aiemmin tavoitteenasetannan merkitystä. Tämän lisäksi etenkin terveyspalveluohjelman havainnot korostivat epävirallisen valmistelutyön merkitystä tehokkaan ohjausryhmätyöskentelyn mahdollistajana. Toisekseen molemmissa case-tapauksissa budjetointi keskittyi lähinnä ohjelman kokonaiskustannusten seurantaan. Tämä tuo ohjelmalle tarvittavaa joustavuutta, mutta ohjelmajohdon on tällöin sisäistettävä, että samalla menetetään budjetoinnin ohjaavaa vaikutusta. Kolmantena seikkana etenkin sähköistämishjelmassa esille nousi edustuksellisuuden merkitys.



Haastateltavat näkivät edustuksellisuuden hyvänä keinona tuoda organisaation eri osien näkemyksiä mukaan muutosohjelmaan. Toisaalta edustuksellisuuden nähtiin helposti myös kasvattavan esimerkiksi projektiryhmien kokoa ja siten aiheuttavan haasteita työskentelyn tehokkuudelle.

### 6.3. Tutkimuksen rajoitteet

Tutkimustulosten luotettavuuteen liittyy joitakin rajoitteita. Rajoitteet liittyvät etenkin tutkimuksen kohteena olleisiin case-tapauksiin, tutkimusmenetelmiin sekä tutkimuksen tavoitteenasetantaan.

Ensinnäkin tutkimuksen kohteeksi valikoituneet case-tapaukset sisältävät rajoitteita tulosten yleistettävyyteen liittyen. Tarkastelussa oli vain kaksi muutosohjelmaa, mikä jo lukumääräisesti rajoittaa yleistettävyyttä. Lisäksi terveystalvohjelman tarkastelu jäi osin aikataulusyistä ja osin haastatteluiden lukumäärästä johtuen jonkin verran sähköistämishjelman rajoittuneemmaksi. Aikataulusyit liittyivät tutkimusprojektin haasteisiin case-tapausten löytämisessä. Edellä kuvattujen seikkojen voidaan arvioida rajoittavan tulosten yleistettävyyttä sekä reliabiliteettia, eli sitä, kuinka hyvin tulokset pysyisivät samoina, mikäli tutkimus tehtäisiin uudelleen (Carmines & Woods 2005). Kolmas case-tapausten luonteesta johtuva puute on se, että molemmat ohjelmat olivat suomalaisen kuntaorganisaation toteuttamia. Toisaalta tämän voidaan nähdä lisäävän tapausten vertailtavuutta, mutta toisaalta se voi myös rajoittaa tulosten yleistettävyyttä julkishallinnon ulkopuolelle.

Tutkimusmenetelmiin liittyen suurin rajoite on menetelmien rajoittuminen valtaosin haastatteluihin. Puolistrukturoidut haastattelut ovat hyvä keino rohkaista haastateltavaa kertomaan lisää jostakin mielenkiintoisesta, esille nousseesta ilmiöstä, mutta toisaalta ne eivät ole parhaita menetelmiä tunnistaa byrokraattista ohjausta hienovaraisempia klaaniohjauksen ja itseohjautuvuuden mekanismeja (Kirsch 1996; Kirsch 1997; Nieminen & Lehtonen 2008). Näin ollen käytetyt haastattelumenetelmät rajoittavat etenkin tulosten validiteettia, eli sitä, kuvaavatko tulokset todella sitä ilmiötä, jota niiden esitetään kuvaavan (Carmines & Woods 2005). Sekä haastattelumenetelmään että case-tapausten luonteeseen liittyen haasteena oli myös se, että useilla haastatelluilla oli vaikeuksia muistaa ohjauskokemuksia kuukausien tai jopa vuosien takaa. Myös tässä suhteessa on mahdollista, että byrokraattisen ohjauksen kokemukset olivat helpommin todennettavissa ja muistettavissa. Lisäksi haastateltavien henkilöiden tunnistaminen perustui hyvin vahvasti yhteen henkilöön kummassakin case-organisaatiossa. On mahdollista, että tästä johtuen kaikkia tärkeitä haastateltavia ei tunnistettu.

Kolmas rajoite liittyy tutkimuksen tavoitteenasetantaan. Jälkikäteen tarkasteltuna tutkimuksen tavoitteenasetanta oli liian kunnianhimoisen siinä mielessä, että yhdessä diplomityössä ei pystytäkään käsittelemään kattavasti kaikkia tutkimusongelman alakysymyksissä käsiteltyjä alueita. Tästä johtuen tarkastelu jäi etenkin ohjaavien rakenteiden ja roolien

sekä jossakin määrin myös kontingenssiteorian osalta pintapuoliseksi. Tiukemmin rajattu tavoitteenasetanta olisi voinut lisätä myös akateemista kontribuutiota tiettyyn, tarkemmin rajattuun alueeseen liittyen.

## 6.4. Tarve jatkotutkimukselle

Tutkimuksen tulokset sekä tuloksiin liittyvät rajoitteet nostavat esiin joitakin ajatuksia jatkotutkimuksesta. Näitä ovat:

- **Tutkimuksen viitekehyksen testaaminen erilaisissa ympäristöissä.** Tulosten luotettavuutta saadaan nostettua, jos tutkimuksessa luotua viitekehystä testataan uudelleen erilaisissa ympäristöissä. Erilaiset ympäristöt tarkoittavat sekä erilaisia muutosohjelman toteuttavia organisaatioita että erilaisia muutostyypppejä.
- **Epävarmuuden yhteys muutosohjelman ohjaukseen.** Tutkimuksessa havaittiin alustavasti, että epävarmuus voi toimia yhtenä selittävänä tekijänä ohjelmien välisille ja sisäisille eroille. Käytännön esimerkkinä epävarmuuden arvioitiin vaikuttaneen suunnitelmien hyödyntämiseen ohjausmekanismeina. Epävarmuuden yhteyttä muutosohjelman ohjaukseen olisi hyvä tutkia lisää linkin tarkentamiseksi ja tämän tutkimuksen alustavien havaintojen varmentamiseksi.
- **Muutosohjelman ohjauksen tutkiminen erilaisella tutkimusstrategialla.** Sekä tässä tutkimuksessa että esimerkiksi Niemisen ja Lehtosen (2008) tutkimuksessa tärkeimpiä tutkimusmenetelmiä ovat olleet haastattelut. Muiden kuin byrokraattisen ohjauksen mekanismien tunnistamiseksi voisi olla hyödyllistä toteuttaa tutkimus, jossa haastatteluiden ohella hyödynnettäisiin esimerkiksi havainnointia tai jonka lähestymistapa olisi jopa etnografinen. Näin pystyttäisiin joko tunnistamaan paremmin muita kuin byrokraattisia ohjausmekanismeja tai todentamaan uudelleen byrokraattisen ohjauksen suuri merkitys myös erilaisella tutkimuksellisella lähestymistavalla.
- **Hankintalaki ja sen yhteys julkisiin IT-hankintoihin / vaativiin julkisen sektorin hankintoihin.** Hankintalaki ei liity mitenkään tutkimuksen fokukseen, eli muutosohjelman ohjaukseen. Kuitenkin sähköistämishankintojen haastatteluissa lähes jokainen haastateltava toi esille haasteita hankintalakiin liittyen, mikä antaa viitteitä potentiaalisesta tutkimusaiheesta.

## LÄHTEET

- Abramson, M.A. & Lawrence, P.R. 2001. The Challenge of Transforming Organizations: Lessons Learned about Revitalizing Organizations. In: Abramson, M. A. & Lawrence, P. R. Transforming Organizations. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 233 s..
- Allen-Meyer, G. 2001. What's in a name? Approaching organizational change. *Strategy & Leadership*, 29(6), ss. 4–7.
- Andersen, E.S. 2012. Illuminating the role of the project owner. *International Journal of Managing Projects in Business*, 5(1), ss. 67–85.
- Anthony, R.N. & Govindarajan, V. 2004. Management control systems. 11th ed., McGrawhill/Irwin. 851 s.
- APM 2000. Body of knowledge. High Wycombe, UK, APM.
- Armenakis, A. & Bedeian, A. 1999. Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of management*, 25(3), ss. 293–315.
- Arnaboldi, M., Azzone, G. & Savoldelli, A. 2004. Managing a public sector project: the case of the Italian Treasury Ministry. *International Journal of Project Management*, 22(3), ss. 213–223.
- Artto, K., Kujala, J., Dietrich, P. & Martinsuo, M. 2008. What is project strategy? *International Journal of Project Management*, 26(1), ss. 4–12.
- Artto, K., Martinsuo, M. & Kujala, J. 2008. Projektiliiketoiminta. 2. painos, Helsinki, WSOY. 417 s.
- Ashurst, C., Doherty, N.F. & Peppard, J. 2008. Improving the impact of IT development projects: the benefits realization capability model. *European Journal of Information Systems*, 17(4), ss. 352–370.
- Ashurst, C. & Hodges, J. 2010. Exploring Business Transformation: The Challenges of Developing a Benefits Realization Capability. *Journal of Change Management*, 10(2), ss. 217–237.
- Badenfelt, U. 2007. Trust and Control in the Early Phases of Target Cost Contracts. In: Boyd, D. Procs 23rd Annual ARCOM Conference. Belfast, UK, Association of Researchers in Construction Management, ss. 23–32.
- Bamford, D.R. & Forrester, P.L. 2003. Managing planned and emergent change within an operations management environment. *International Journal of Operations & Production Management*, 23(5), ss. 546–564.
- Barker, J. 1993. Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), ss. 408–437.
- Barrett, F., Thomas, G. & Hocevar, S. 1995. The central role of discourse in large-scale change: A social construction perspective. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 31(3), ss. 352–372.
- Bennett, J., Lehman, W. & Forst, J. 1999. Change, Transfer Climate, and Customer Orientation A Contextual Model and Analysis of Change-Driven Training. *Group & Organization Management*, 24(2), ss. 188–216.
- Berry, A.J., Broadbent, J. & Otley, D. 2005. The domain of organizational control. In: Berry, A. J., Broadbent, J., & Otley, D. Management Control - Theories, Issues and Performance. 2nd ed., New York, Palgrave Macmillan, 410 s..

- Bisbe, J. & Otley, D. 2004. The effects of the interactive use of management control systems on product innovation. *Accounting, Organizations and Society*, 29(8), ss. 709–737.
- Bonner, J.M., Ruekert, R.W. & Walker, O.C. 2002. Upper management control of new product development projects and project performance. *Journal of Product Innovation Management*, 19(3), ss. 233–245.
- Breese, R. 2012. Benefits realisation management: Panacea or false dawn? *International Journal of Project Management*, 30(3), ss. 341–351.
- Bruhn, J.G., Zajac, G. & Al-Kazemi, A. a. 2001. Ethical Perspectives on Employee Participation in Planned Organizational Change - A Survey of Two State Public Welfare Agencies. *Public Performance & Management Review*, 25(2), ss. 208–228.
- Bryde, D. 2008. Perceptions of the impact of project sponsorship practices on project success. *International Journal of Project Management*, 26(8), ss. 800–809.
- Burnes, B. 1996. No such thing as ... a “one best way” to manage organizational change. *Management Decision*, 34(10), ss. 11–18.
- Burnes, B. 2004a. Emergent change and planned change – competitors or allies?: The case of XYZ construction. *International Journal of Operations & Production Management*, 24(9), ss. 886–902.
- Burnes, B. 2004b. Kurt Lewin and the Planned Approach to Change : A Re-appraisal. *Journal of Management Studies*, 41(6), ss. 977–1002.
- Burnes, B. 2009. *Managing Change*. Pearson Education. 620 s.
- Burnes, B. 2011. Introduction: Why Does Change Fail, and What Can We Do About It? *Journal of Change Management*, 11(4), ss. 445–450.
- Burns, T. & Stalker, G.M. 1961. The management of innovation. University of Illinois at Urbana-Champaign’s Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Canonico, P. & Söderlund, J. 2010. Getting control of multi-project organizations: combining contingent control mechanisms. *International Journal of Project Management*, 28(8), ss. 796–806.
- Carmines, E.C. & Woods, J.A. 2005. Validity assessment. In: *Encyclopedia of Social Measurement*. 3rd ed., Elsevier.
- Chenhall, R.H. 2003. Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2-3), ss. 127–168.
- Choi, J.N. 2002. External activities and team effectiveness: Review and theoretical development. *Small Group Research*, 33(2), ss. 181–208.
- Cicmil, S. & Hodgson, D. 2006. New possibilities for project management theory: A critical engagement. *Project Management Journal*, 37(3), ss. 111–122.
- Corbin, J. & Strauss, A. 2008. *Basics of Qualitative Research - Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 3rd ed., Thousand Oaks, California, SAGE Publications, Inc. 379 s.
- Crawford, L. & Nahmias, A.H. 2010. Competencies for managing change. *International Journal of Project Management*, 28(4), ss. 405–412.
- Cummings & Huse, E.F. 1989. *Organization Development and Change*. St Paul, West Publishing.
- Dahlgren, J. & Söderlund, J. 2010. Modes and mechanisms of control in Multi-Project Organisations: the R&D Case. *International Journal of Technology Management*, 50(1), ss. 1–22.
- Damanpour, F. 1996. Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models. *Management Science*, 42(5), ss. 693–716.

- Dey, I. 1993. *Qualitative data analysis - a user-friendly guide for social scientists*. London, UK, Routledge. 285 s.
- Dietrich, P. 2006. Mechanisms for inter-project integration - Empirical analysis in program context. *Project Management Journal*, 37(3), ss. 49–61.
- Dietrich, P. 2007. *Coordination strategies in organizational development programs*. Helsinki University of Technology.
- Ditillo, A. 2004. Dealing with uncertainty in knowledge-intensive firms: the role of management control systems as knowledge integration mechanisms. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), ss. 401–421.
- Dixon, J., Kouzmin, A. & Korac-Kakabadse, N. 1998. Managerialism - something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies. *International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3), ss. 164–187.
- Dunphy, D. & Stace, D. 1993. The strategic management of corporate change. *Human Relations*, 46(8), ss. 905–920.
- Eisenhardt, K.M. 1985. Control: Organizational and Economic Approaches. *Management Science*, 31(2), ss. 134–149.
- Elving, W.J.L. 2005. The role of communication in organisational change. *Corporate Communications: An International Journal*, 10(2), ss. 129–138.
- Englund, R.L. & Bucero, A. 2006. *Project sponsorship: Achieving management commitment for project success*. San Fransisco, Jossey-Bass. 201 s.
- Epps, J. 1995. Respiring organizations. *Journal for Quality and Participation*, 18(4), ss. 40–47.
- Fernandez, S. & Rainey, H. 2006. Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), ss. 168–176.
- Ferns, C.D. 1991. Developments in programme management. *International Journal of Project Management*, 9(3), ss. 148–156.
- Ford, J. & Ford, L. 1995. The role of conversations in producing intentional change in organizations. *Academy of Management Review*, 20(3), ss. 541–570.
- Gadaken, D.O.C. 1994. Project managers as leaders: Competencies of top performers. Paper presented at 12th INTERNET World Congress on Project Management, Oslo, Norway.
- Gemünden, H.G., Salomo, S. & Krieger, A. 2005. The influence of project autonomy on project success. *International Journal of Project Management*, 23(5), ss. 366–373.
- Gerwin, D. & Moffat, L. 1997. Authorizing processes changing team autonomy during new product development. *Journal of Engineering and Technology Management*, 14(3), ss. 291–313.
- Gower 2006. *Gower Handbook of Programme Management*. Burlington, Gower Publishing. 712 s.
- Gray, R. & Bamford, P. 1999. Issues in programme integration. *International Journal of Project Management*, 17(6), ss. 361–366.
- Gray, R.J. 1997. Alternative approaches to programme management. *International Journal of Project Management*, 15(1), ss. 5–9.
- Haapa-Aho, M. 2011. *Creating a change management model for business process implementation*. Tampere University of Technology.
- Hales, C. 1993. *Managing Through Organisation*. Routledge. 279 s.
- Helm, J. & Remington, K. 2005. Effective project sponsorship - an evaluation of the role of the executive sponsor in complex infrastructure projects by senior proeject managers. *Project Management Journal*, 36(3), ss. 51–62.

- Hobday, M. 2000. The project-based organisation: an ideal form for managing complex products and systems? *Research Policy*, 29(7), ss. 871–893.
- Hoegl, M. & Parboteeah, K.P. 2006. Autonomy and teamwork in innovative projects. *Human Resource Management*, 45(1), ss. 67–79.
- Hofstede, G. 1978. The poverty of management control philosophy. *Academy of Management Review*, 3(3), ss. 450–461.
- Hoverfält, P. 2012. Boundary activities and readiness for change during change program initiation. Aalto University, School of Science.
- Hughes, A. & Scott Morton, M.S. 2006. The Transforming Power of Complementary Assets. *MIT Sloan Management Review*, 47(4), ss. 50–58.
- Hughes, M. 2011. Do 70 Per Cent of All Organizational Change Initiatives Really Fail? *Journal of Change Management*, 11(4), ss. 451–464.
- Hutzschenreuter, J. 2009. Management Control in Small and Medium-Sized Enterprises - Indirect Control Forms, Control Combinations and their Effect on Company Performance. Wiesbaden, Gabler. 272 s.
- Huusko, M. & Paloniemi, S. 2006. Fenomenografia laadullisena tutkimussuuntauksena kasvatustieteissä. *Kasvatus*, 37(2), ss. 162–173.
- Jaworski, B.J. 1988. Toward a Theory of Marketing Control: Environmental Context, Control Types, and Consequences. *Journal of Marketing*, 52(3), ss. 23–29.
- Jick, T.D. 1995. Accelerating Change for Competitive Advantage. *Organizational Dynamics*, 24(1), ss. 77–82.
- Kanter, R.M., Stein, B.A. & Jick, T.D. 1992. *The Challenge of Organizational Change*. New York, The Free Press.
- Kets De Vries, M.F.R. & Balazs, K. 1999. Transforming the mind-set of the organization a clinical perspective. *Administration & Society*, 30(6), ss. 640–675.
- Khandwalla, P. 1972. The effect of different types of competition on the use of management controls. *Journal of Accounting Research*, 10(2), ss. 275–285.
- Kickert, W. 2010. Managing emergent and complex change: The case of dutch agencification. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), ss. 489–515.
- Killen, C.P. & Kjaer, C. 2012. Understanding project interdependencies: The role of visual representation, culture and process. *International Journal of Project Management*, 30(5), ss. 554–566.
- Kirsch, L.J. 1996. The Management of Complex Tasks in Organizations: Controlling the Systems Development Process. *Organization Science*, 7(1), ss. 1–21.
- Kirsch, L.J. 1997. Portfolios of Control Modes and IS Project Management. *Information Systems Research*, 8(3), ss. 215–239.
- Kirsch, L.J., Sambamurthy, V., Ko, D.-G. & Purvis, R.L. 2002. Controlling information systems development projects: The view from the client. *Management Science*, 48(4), ss. 484–498.
- Kotter, J.P. 1996. *Leading Change*. Boston, Harvard Business School Press.
- Lampel, J. & Jha, P.P. 2004. Models of project orientation in multiproject organizations. In: Morris, P. W. . & Pinto, J. K. *The Wiley Guide to Managing Projects*. London, Wiley, ss. 223–236.
- Langfield-Smith, K. 2008. The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance. *Management Accounting Research*, 19(4), ss. 344–364.
- Larson, E.W. & Gobeli, D.H. 1988. Organizing for product development projects. *Journal of Product Innovation Management*, 5(3), ss. 180–190.

- Lawrence, P. & Lorsch, J. 1967. Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), ss. 1–47.
- Levene, R. & Braganza, a 1996. Controlling the work scope in organisational transformation: a programme management approach. *International Journal of Project Management*, 14(6), ss. 331–339.
- Lewin, K. 1947. *Frontiers in Group Dynamics*. In: Cartwright, D. *Field Theory in Social Science - Selected Theoretical Papers*. Chicago, University of Chicago Press, 346 s..
- Lippitt, R., Watson, J. & Westley, B. 1958. *The Dynamics of Planned Change*. New York, Harcourt, Brace & World.
- Luecke, R. 2003. *Managing Change and Transition*. Bostom, Harvard Business School Press.
- Lycett, M., Rassau, A. & Danson, J. 2004. Programme management: a critical review. *International Journal of Project Management*, 22(4), ss. 289–299.
- Manz, C.C. & Sims Jr., H.P. 1980. Self-Management as a Substitute for Leadership: A Social Learning Theory Perspective. *The Academy of Management Review*, 5(3), ss. 361–367.
- Marginson, D.E.W. 2002. Management control systems and their effects on strategy formation at middle-management levels: evidence from a U.K. organization. *Strategic Management Journal*, 23(11), ss. 1019–1031.
- Markus, M.L. 2004. Technochange management: using IT to drive organizational change. *Journal of Information Technology*, 19(1), ss. 4–20.
- Martinsuo, M., Aaltonen, K. & Lehtonen, P. 2010. Project autonomy in complex delivery projects: Taking and withdrawing autonomy in system and turnkey deliveries. In: Gleich, R., Mayer, T.-L., Wagner, R., & Wald, A. *Advanced Project Management*. Vol. 2, Germany, GPM Deutsche Gesellschaft für Projektsmanagement, ss. 95–118.
- Martinsuo, M. & Lehtonen, P. 2007. Context and action in initiating organizational change programs. Paper presented at IRNOP VIII International Research Network on Organizing by Projects Conference, 19-21 September, 2007, Brighton, UK.
- Martinsuo, M. & Lehtonen, P. 2009. Project autonomy in complex service development networks. *International Journal of Managing Projects in Business*, 2(2), ss. 261–281.
- Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T. & Hodgson, D. 2006. From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24(8), ss. 663–674.
- Merchant, K. 1982. The control function of management. *Sloan Management Review*, 23(4), ss. 43–55.
- Merchant, K.A. 1985. *Control in business organizations*. Cambridge, USA, Ballinger Publishing Company.
- Mintzberg, H. 1983. *Structure in Fives*. New York, Prentice-Hall.
- Nieminen, A. & Lehtonen, M. 2008. Organisational control in programme teams: An empirical study in change programme context. *International Journal of Project Management*, 26(1), ss. 63–72.
- Office of Government Commerce 2007. *Managing Successful Programmes*. 3rd ed., London, UK, OGC. 258 s.
- Otley, D. 1994. Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. *Management Accounting Research*, 5(3,4), ss. 289–299.
- Ouchi, W.G. 1979. A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9), ss. 833–848.

- Parish, J.T., Cadwallader, S. & Busch, P. 2008. Want to, need to, ought to: employee commitment to organizational change. *Journal of Organizational Change Management*, 21(1), ss. 32–52.
- Partington, D., Pellegrinelli, S. & Young, M. 2005. Attributes and levels of programme management competence: an interpretive study. *International Journal of Project Management*, 23(2), ss. 87–95.
- Payne, J.H. 1995. Management of multiple simultaneous projects: a state-of-the-art review. *International Journal of Project Management*, 13(3), ss. 163–168.
- Payne, J.H. & Turner, J.R. 1999. Company-wide project management: the planning and control of programmes of projects of different type. *International Journal of Project Management*, 17(1), ss. 55–59.
- Pellegrinelli, S. 1997. Programme management: organising project-based change. *International Journal of Project Management*, 15(3), ss. 141–149.
- Pellegrinelli, S. 2002. Shaping context: the role and challenge for programmes. *International Journal of Project Management*, 20(3), ss. 229–233.
- Pellegrinelli, S. 2008. Thinking and Acting as a Great Programme Manager. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 255 s.
- Pellegrinelli, S. 2011. What's in a name: Project or programme? *International Journal of Project Management*, 29(2), ss. 232–240.
- Pellegrinelli, S., Partington, D., Hemingway, C., Mohdzain, Z. & Shah, M. 2007. The importance of context in programme management: An empirical review of programme practices. *International Journal of Project Management*, 25(1), ss. 41–55.
- Peppard, J. & Ward, J. 2005. Unlocking Sustained Business Value from IT Investments. *California Management Review*, 48(1), ss. 52–70.
- Perrow, C. 1967. A framework for the comparative analysis of organizations. *American Sociological Review*, 32(2), ss. 194–208.
- Pich, M., Loch, C. & Meyer, A. De 2002. On uncertainty, ambiguity, and complexity in project management. *Management Science*, 48(8), ss. 1008–1023.
- Poskela, J. 2009. Management Control in the Front End of Innovation. Helsinki University of Technology.
- Project Management Institution 2000. Guide to the project management body of knowledge. Upper Darby, PA, PMI.
- Project Management Institution 2013. The Standard for Program Management. 3rd editio, Pennsylvania, USA, PMI. 174 s.
- Ramaswami, S.N. 1996. Marketing Controls and Dysfunctional Employee Behaviors : A Test of Traditional and Contingency Theory Postulates. *Journal of Marketing*, 60(April), ss. 105–120.
- Recardo, R.J. 1995. Overcoming resistance to change. *National Productivity Review*, 14(2), ss. 5–12.
- Rijsdijk, S.A. & van den Ende, J. 2011. Control Combinations in New Product Development Projects. *Journal of Product Innovation Management*, 28(6), ss. 868–880.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. 2009. Research methods for business students. 5th editio, Essex, Pearson Education. 614 s.
- Senturia, B.T., Flees, L. & Maceda, M. 2008. Leading change management requires sticking to the PLOT. Bain & Company. 10 s.
- Shenhar, A.J. 2001. One Size Does Not Fit All Projects: Exploring Classical Contingency Domains. *Management Science*, 47(3), ss. 394–414.



- Shenhar, A.J. & Dvir, D. 2007. Reinventing project management. Boston, Harvard Business School Publishing. 276 s.
- Silverman, D. 2010. Doing Qualitative Research. 3rd ed., London, Sage Publications. 456 s.
- Simons, R. 1994. How new top managers use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic management journal*, 15(3), ss. 169–189.
- Smith, M.E. 2002. Success rates for different types of organizational change. *Performance Improvement*, 41(1), ss. 26–33.
- Smith, M.E. 2003. Changing an organisation's culture: correlates of success and failure. *Leadership & Organization Development Journal*, 24(5), ss. 249–261.
- Strebel, P. 1996. Why do employees resist change? *Harvard business review*, 74(3).
- Swechurran, K. & Barron, M. 2008. An investigation into successfully managing and sustaining the project sponsor-project manager relationship using soft systems methodology. *Project Management Journal*, S1(39), ss. 56–68.
- Tatikonda, M. & Rosenthal, S. 2000. Successful execution of product development projects: Balancing firmness and flexibility in the innovation process. *Journal of Operations Management*, 18(4), ss. 401–425.
- Taylor-Bianco, A. & Schermerhorn, J.J. 2006. Self-regulation, strategic leadership and paradox in organizational change. *Journal of Organizational Change Management*, 19(4), ss. 457–470.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action*. New York, McGrawhill.
- Todnem By, R. 2005. Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5(4), ss. 369–380.
- Turner, J. & Müller, R. 2003. On the nature of the project as a temporary organization. *International Journal of Project Management*, 21(1), ss. 1–8.
- Tuuli, M., Rowlinson, S. & Koh, T. 2010. Control modes and mechanisms in construction project teams: drivers and consequences. *Construction Management and Economics*, 28(5), ss. 451–465.
- Vakola, M. & Nikolaou, I. 2005. Attitudes towards organizational change: What is the role of employees' stress and commitment? *Employee Relations*, 27(2), ss. 160–174.
- Vereecke, A., Pandelaere, E., Deschoolmeester, D. & Stevens, M. 2003. A classification of development programmes and its consequences for programme management. *International Journal of Operations & Production Management*, 23(10), ss. 1279–1290.
- Whelan-Berry, K.S., Gordon, J.R. & Hinings, C.R. 2003a. Strengthening Organizational Change Processes Recommendations and Implications from a Multilevel Analysis. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(2), ss. 99–146.
- Whelan-Berry, K.S., Gordon, J.R. & Hinings, C.R. 2003b. The relative effect of change drivers in large-scale organizational change: an empirical study. *Research in Organizational Change and Development*, 14, ss. 99–146.
- Whelan-Berry, K.S. & Somerville, K. a. 2010. Linking Change Drivers and the Organizational Change Process: A Review and Synthesis. *Journal of Change Management*, 10(2), ss. 175–193.
- Whittaker, B. 1999. What went wrong? Unsuccessful information technology projects. *Information Management & Computer Security*, 7(1), ss. 23–30.
- Wood, R., Mento, A. & Locke, E. 1987. Task complexity as a moderator of goal effects: A meta-analysis. *Journal of applied psychology*, 72(3), ss. 416–425.
- Yin, R.K. 2009. *Case Study Research - Design and Methods*. 4th ed., Thousand Oaks, California, Sage Publications. 219 s.

Young, G.J. 2001. Transforming the veterans health administration: The revitalization of VHA. In: Abramson, M. A. & Lawrence, P. R. Transforming Organizations. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, ss. 139–172.

## LIITTEET (1 kpl)

### LIITE 1: HAASTATTELURUNKO

Alla oleva haastattelurunko on esimerkki ensimmäisen vaiheen haastattelurungosta ja se sisältää aihepiirejä, joiden sisällä haastatteluissa liikuttiin. Todellisuudessa haastattelut keskittyivät voimakkaammin käytännön ohjausmekanismeihin, -tilanteisiin ja –rakenteisiin. Näiden tunnistamiseksi haastattelu mukautui haastateltavan roolin ja tarkasteltavan ohjelman mukaan. Esimerkiksi ohjausryhmäläisen kanssa haastattelussa käsiteltiin tarkasti ohjausryhmän toimintaa.

#### Taustakysymykset

- ✧ *Nimi ja rooli ohjelmassa sekä tausta projektinhallinnan ja ohjelmajohtamisen piirissä*
- ✧ *Yleinen näkemys siitä, miten ohjelmassa onnistuttiin*
- ✧ *Yleinen näkemys siitä, mitä ohjelmassa tehtiin 1) hyvin ja 2) huonosti*

#### Ohjelman käynnistäminen ja yhteys strategiaan

- ✧ *Miten ohjelma käynnistettiin?*
- ✧ *Kenen aloitteesta ohjelma käynnistyi?*
- ✧ *Mikä oli ohjelman alkuperäinen tavoite?*
- ✧ *Oliko ohjelmalla selvä yhteys organisaation strategiaan?*
- ✧ *Olivatko ohjelmaan kuuluvat projektit olemassa jo ennen ohjelman käynnistämistä, vai tunnistettiin tarvittavat projektit ohjelman käynnistämisen yhteydessä?*

#### Ohjelman organisointi, suunnittelu ja raportointi

- ✧ *Miten ohjelma oli organisoitu (omistajat, projektit, ohjausryhmät jne.)?*
- ✧ *Miten ohjelmaan kuuluvat projektit luotiin ja määritettiin?*  
*Muuttuivatko/tarkentuivat ohjelman/projektien suunnitelmat ohjelman kuluessa?*
- ✧ *Benefits management: Oliko ohjelmalle määritetty selvä tavoite? Miten projektien tavoitteet oli johdettu ohjelman tavoitteista? Muuttuivatko ohjelman/projektien tavoitteet ohjelman kuluessa?*
- ✧ *Millaisia raportointikäytäntöjä käytettiin (mitä, milloin/kuinka usein, kuka, kenelle)?*
  - *ohjelman ja emo-organisaation välillä*
  - *ohjelman ja projektien välillä*

- projektien sisällä
- mahdollisesti projektien ja emo-organisaation välillä
- ⤴ Miten poikkeamiin reagoitiin? Millaisia poikkeamia tuli?

## **Riskienhallinta**

- ⤴ Miten ohjelmaan liittyviä riskejä tunnistettiin?
- ⤴ Tekivätkö projektit omat riskiarvionsa, vai tehtiinkö kaikki ohjelmatasolla?
- ⤴ Mitä riskejä ohjelman/projektin aikana realisoitui? Miten niihin reagoitiin?
- ⤴ Muuttuivatko tunnistetut riskit ohjelman aikana? Päivitettiinkö riskisuunnitelmaa ohjelman aikana?

## **Stakeholder management, viestintä ja osallistaminen**

- ⤴ Mitä sidosryhmiä ohjelmaan/projektiin liittyi? Tunnistettiinkö sidosryhmiä formaalilla tavalla, oliko niiden kanssa toimimiseen olemassa suunnitelm(i)a?
- ⤴ Miten ohjelma/projektit viestivät ohjelmasta ulospäin (kuka, mitä, kuinka usein, kenelle)?
- ⤴ - || - ohjelman sisällä?
- ⤴ Miten eri sidosryhmiä osallistettiin ohjelman/projektin aikana? Pyrittiinkö mahdollisimman laaja-alaiseen osallistamiseen vai valittiinko tarkemmin hyödylliset osallistettavat henkilöt?

## **Resursointi**

- ⤴ Miten ohjelman ja projektien avainhenkilöt ja projektitiimit nimettiin?
- ⤴ Muuttuivatko henkilöt ohjelman aikana? Jos muuttuivat, miksi?
- ⤴ Työskentelikö samoja henkilöitä useammassa projektissa?
- ⤴ Analysoitiinko resurssitarpeita ja -päällekkäisyyksiä jollakin muodollisella tavalla? Miten?
- ⤴ Tarkasteltiin muuta resursseja kuin henkilöitä?

## **Riippuvuudet ja oppiminen**

- ⤴ Millaisia riippuvuussuhteita projektien välillä oli? Miten riippuvuussuhteita 1) tunnistettiin, 2) hallittiin?
  - visualisoinnit
  - muut
  - riippuvuustyypit:
    - resurssit
    - lopputuotteet
    - teknologiat
    - ”opit”

- *muut*

- ⤴ *Millaisia riippuvuussuhteita koko ohjelmalla oli ulospäin (emo-organisaatioon, muihin ohjelmiin, ulkopuolisiin projekteihin jne.)? Miten niitä hallittiin?*
- ⤴ *Aiempien oppien hyödyntäminen ohjelmassa?*
- ⤴ *Projekteissa opittujen asioiden hyödyntäminen muissa projekteissa?*
  - *samojen henkilöiden käyttäminen*
  - *dokumentaatiot*
  - *kokoukset/seminaarit/workshopit*
  - *post-project reviewt, post-programme reviewt*
  - *kouluttaminen*
  - *muut*

## **Yhteenveto ja muut asiat**

- ⤴ *Poliittisen ympäristön erityispiirteet?*
- ⤴ *Mitkä asiat menivät erityisen hyvin/olivat erityisen ratkaisevia ohjelman onnistumisen kannalta?*
- ⤴ *Mitkä asiat olisivat voineet mennä paremmin?*
- ⤴ *Asiat, joita ei vielä ole tullut esille?*